Rechtsfragen der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

Eine Untersuchung ihres Aufgabencharakters sowie der Rechtsnatur und Rechtswirksamkeit ihrer Arbeitsmittel

INAUGURAL-DISSERTATION
zur Erlangung des
akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den
Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Claus Fruhen
aus Velmede
1975

1974

Rechtsfragen der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen

Eine Untersuchung ihres Aufgabencharakters sowie der Rechtsnatur und Rechtswirksamkeit ihrer Arbeitsmittel

INAUGURAL-DISSERTATION
zur Erlangung des
akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den
Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Claus Fruhen
aus Velmede
1975

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Scupin
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Hoppe
Dekan:	Prof. Dr. Kupisch
Tag der mündlichen Prüfung:	6. 12. 1974

INHALTSVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis
Abkürzungsverzeichnis
Einleitung 1

1. Kapitel

RAUMPLANUNG

§ 1 Begriffe und Abgrenzungen 4
I. Planung im Raum
1. Plan und Planung 5
2. Raumplanung 8
3. Bundes-, Landes-, Gebiets-, Regional- und Ortsplanung 9
II. Raumordnung und räumliche Ordnung 14

§ 2 Geschichtliche Entwicklung der Raumplanung. 18

§ 3 Raumplanung im System der gestaltenden Verwaltung 22

2. Kapitel

NORDRHEIN-WESTFÄLISCHE LANDESPLANUNG IM ALLGEMEINEN

§ 4 Gegenstand der Landesplanung 25
I. Aufgaben 25
II. Zielsetzung 31

§ 5 Rechtscharakter
I. Regierungs- oder Verwaltungshandeln ... 33
II. Staatliche Hoheitsaufgabe oder Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung 36

3. Kapitel

DIE ORGANISATION DER LANDESPLANUNG

§ 6 Die Landesplanungsbehörden der Staatsverwaltung

I. Die oberste Landesplanungsbehörde 42

II. Die Bezirksplanungsbehörde 45

III. Die untere Landesplanungsbehörde 47

§ 7 Die Selbstverwaltung in der Landesplanung
- Die Landesplanungsgemeinschaften -

I. Verfassung

1. Mitglieder 48

2. Organe 49

3. Sonstiges 52

II. Aufgabenbereich

1. Die Aufgaben im einzelnen 53

2. Gebiets- oder Regionalplanung 54

4. Kapitel

DER RECHTSCHARAKTER DER VON DEN LANDESPLANUNGSGEMEINSCHAFTEN WAHRGENOMMENEN PLANUNGSAUFGABEN

§ 8 Das System der Aufgabenkategorien im staatlich-kommunalen Bereich unter besonderer Berücksichtigung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

I. Die Aufgabenarten nach Herkommen und aktueller Verfassungswirklichkeit 63

II. Die rechtliche Bestimmung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 65

§ 9 Die bisherigen Meinungen zum Rechtscharakter der von der Selbstverwaltung in der Landesplanung ausgeübten Tätigkeit 73

§ 10 Eigene Stellungnahme zur Frage des Rechtscharakters der Aufgaben

I. Ausgangspunkt: die Einwirkungsmöglichkeiten der Landesplanungsbehörde auf die Tätigkeit der Landesplanungsgemeinschaften 78

II. Die rechtliche Einordnung staatlicher Genehmigungsvorbehalte im Selbstverwaltungsbereich 81

1. Meinungsstand 81

2. Lösungsvorschlag 89

III. Ergebnis 91

5. Kapitel

DIE RECHTSNATUR DER LANDESPLANERISCHEN PROGRAMME UND PLÄNE

§ 11 Allgemeines

I. Inhalt und Bedeutung 93

II. Planungsverfahren 95

III. Wirkung 96

§ 12 Die bisherigen Meinungen zum Wesen des Plans überhaupt und zur Rechtsnatur der landesplanerischen Pläne im besonderen ... 98

I. Der Plan als rechtliche Gestaltungsform 99

II. Die Kennzeichnung als "aliud" oder die Zuordnung zu herkömmlichen Verwaltungshandlungstypen 100

§ 13 Eigener Lösungsversuch

I. Kriterien zur Bestimmung des Rechtscharakters von Verwaltungshandlungen .. 110

II. Der Plan als eigenständiges verwaltungsrechtliches Institut? 113

III. Allgemeine Begriffsmerkmale des Plans . 115

IV. Der Plan im System der überkommenen Verwaltungshandlungstypen 116

1. Der Plan als Verwaltungsexternum ... 118

2. Rechtsnorm oder Verwaltungsakt? 123

6. Kapitel

DIE RECHTSWIRKSAMKEIT DER LANDESPLANERISCHEN PROGRAMME UND PLÄNE

§ 14 Die formellen Wirksamkeitsvoraussetzungen

I. Ermächtigungsnorm 137

II. Veröffentlichung 140

§ 15 Die Beachtung der institutionellen Selbstverwaltungsgarantie als materielle Wirksamkeitsvoraussetzung 142

I. Die Bindungswirkung der Landesplanung gegenüber der gemeindlichen Selbstverwaltung 142

II. Bisherige Meinungen zur Vereinbarkeit der landesplanerischen Bindungswirkung gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung mit Art. 28 Abs. 2 GG 145

III. Eigene Lösung 151

1. Der Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie 152

2. Die Grenzen landesplanerischer Bindungswirkung 160

7. Kapitel

DIE SONSTIGEN MITTEL DER LANDESPLANUNG

§ 16 Unterrichtungs-, Auskunfts- und Beratungspflichten 169

§ 17 Vorläufige Anordnungen 172

I. Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen nach § 17 LPlanG 172

II. Die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 18 LPlanG 175

Zusammenfassung 176

LITERATURVERZEICHNIS

Abel, Günther ..... Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Bonner Grundgesetzes, Berlin 1964.

Achterberg, Norbert .... Kriterien des Gesetzesbegriffs unter dem Grundgesetz, in DÖV 1973, 289 ff.

Adenauer, Max ..... Wirtschafts- und Verkehrsförderung, in Peters, HKWP Bd. 3, 1959, S. 898 ff.

Arndt, Adolf ..... Das Bundesverfassungsgericht, in DVBl 1951, 297 ff.

Bachof, Otto ..... Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung, in Festschrift für Laforet, Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit, München 1952, S. 285 ff.

Bachof, Otto ..... Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, BVerwGE 4 - 12, in JZ 1962, 663 ff.

Badura, Peter ..... Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtstaat, Tübingen 1966.

Badura, Peter ..... Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtstaat, in DÖV 1968, 446 ff.

Bähr, Helmut ..... Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach dem Wasserhaushaltsgesetz, in bay VBl 1961, 112 ff.

Baldauf, Günther ..... Kommunalorganisatorische Rechtsgrundlagen für den Bereich von Planungsregionen - Forderungen an den Gesetzgeber der Bundesländer, in Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnrecht 1965, 1 ff.

Baldauf, Günther ..... Das Raumordnungsgesetz des Bundes, in Bauamt und Gemeindebau 1965, 419 ff.

Balscheit, Peter ..... Die Rechtsnatur des Planes, Basel und Stuttgart 1969.

Barocka, Egon ..... Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden bei der Genehmigung von Gemeindesatzungen, in DVBl 1963, 758 ff.

Bartels, Joachim F. .... Öffentlich-rechtliche dingliche Rechte und dingliche öffentliche Lasten. Dargestellt am Beispiel der Baulasten und der öffentlichen Last des hamburgischen Enteignungsgesetzes von 1963. Berlin 1970

Bartelsperger, Richard . Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, in DVBl 1967, 360 ff.

Becker, Erich ..... Über den Inhalt der Gemeindeverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein-Westfalen, in DVBl 1956, 4 ff.

Becker, Erich ..... Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in Peters, HKWP Bd. 1, 1956, S. 113 ff.

Becker, Erich ..... Kommunale Selbstverwaltung, in Bettermann u. a., Die Grundrechte, Bd. 4, 2 Hbd., Berlin 1962, S. 673 ff.

Becker, Erich ..... Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung, in Speyerer Schriften Bd. 33, Berlin 1967.

Becker-Marx, Kurt ..... Regionalplanung, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 54 ff.

Becker-Marx, Kurt ..... Die Region - ein Institut zur Ordnung und Entwicklung der modernen Wirtschaftsräume, in DÖV 1963, 328 ff.

Beenken, Reinhard ..... Zur Überprüfbarkeit der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz, Bonn 1967.

Bender, Bernd ..... Allgemeines Verwaltungsrecht, Freiburg 1956.

Bergmann, Wolfgang ..... Zwischenbilanz zur verwaltungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle, in VerwArch 51 (1960), 36 ff.

Berkenhoff, H. A. ..... Die staatliche Dotierung der gemeindlichen Auftragsangelegenheiten, in DVBl 1955, 347 ff.

Berkenhoff, H. A. ..... Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Köln 1960.

Berve, Raghilt ..... Anmerkung zum Planinhalt des Landesentwicklungsplanes III, in Städte- und Gemeinderat 1972, S. 276 ff.

Bethge, Herbert ..... Der Umfang des Prüfungsmaßstabs des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde, in DÖV 1972, 155 ff.

Bettermann, Karl-Aug. .. Grundfragen des Preisrechts für Mieten und Pachten, Tübingen 1952.

Bielenberg, Walter .....Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig? in DVBl 1960, 84 ff.

Bielenberg, Walter ..... Die Rechtsnatur der vorbereitenden städtebaulichen Pläne, in DVBl 1960, 542 ff.

Bielenberg, Walter ..... Gilt die reichsrechtliche Regelung der Raumordnung und Reichs- und Landesplanung aus den Jahren 1935 und 1936 heute noch fort?, in DVBl 1961, 801 ff.

Bielenberg, Walter ..... Erwiderung (Entgegnung auf Klotz), in DÖV 1967, 190 ff.

Bielenberg, Walter ..... Fachplanungsgesetze des Bundes und Raumordnung, in Informationsbriefe für Raumordnung, 1967.

Bielenberg, Walter ..... Raumordnung und Verfassung, in Informationsbriefe für Raumordmung, 1967.

Bielenberg, Walter ..... Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in DÖV 1969, 376 ff.

Blaum, Kurt ..... Raumordnung und Verwaltung, in DVBl 1953, 8 ff.

Blümel, Willi ..... Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in Festgabe für E. Forsthoff, München 1967, S. 133 ff.

Böckenförde, E.-Wolfgang Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964.

Boesler, Felix ..... Zur Theorie und Praxis regionaler Raumordnungspläne, Ein kritischer Erfahrungsbericht, in Rf u RO 1966, 145 ff.

Bonner Kommentar ..... Kommentar zum Bonner Grundgesetz, von Abraham, Bühler, Dennewitz u. a., Hamburg, seit 1950, Zweitbearbeitung von Abraham, Badura u. a. seit 1964 (zit.: BK)

Boustedt, Olaf ..... Die Stadt und ihr Umland, in Rf u RO 1953, 29 ff.

Boustedt, Olaf ..... Die Stadtregion - ihre Bedeutung für Wissenschaft und Praxis, in DÖV 1963, 797 ff.

Bracker, Reiner ..... Kommunale Gebietsreform, in: DÖV 1970, 812 ff.

Brandt, Jürgen ..... Planungsfibel, München 1966.

Brenken, Günter..... Handbuch der Raumordnung und
Schefer, Anton ..... Planung, Köln 1966.

Brenken, Günter ..... Organisation der Regionalplanung, insbesondere in territorialer Hinsicht. Eine Zwischenbilanz. Hannover 1968.

Brenken, Günter ..... Aktivierung der Raumordnung, in DÖV 1970, 81 ff.

Brohm, Winfried ..... Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, res publica Bd. 3, Stuttgart 1959.

Brohm, Winfried ..... Verwaltungsvorschriften und besonderes Gewaltverhältnis, in DÖV 1964, 238 ff.

Brügelmann, Hermann .... Auftrag und Versuchung, in: Der Städtetag 1958, 1 ff.

Brügelmann, Hermann .... Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960
u. a. (Kohlhammer Kommentar), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1960 ff.

Brügelmann, Hermann .... Raumordnungsgesetz (Kohlhammer
u. a. Kommentar), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969.

Bückmann, Walter ..... Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen, Köln 1965.

Bullinger, Martin ..... Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien hoheitlicher und nichthoheitlicher Verwaltung, in DÖV 1960, 746 ff.

Bullinger, Martin ..... Umbildung des Verwaltungsrechts durch Planung in der DDR, in Kaiser, Planung I, S. 189 ff.

Cantner, Walter ..... Verfassungsrecht der Landkreise, in Peters, HKWP Bd. 1, 1956, S. 409 ff.

Carstensen, Walter ..... Raumordnung und Landesplanung in Schleswig-Holstein, Frankfurt, Berlin, Bonn, München 1967.

Dahlke, Winfried ..... Novelle zum Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen, in DÖV 1973, 41 ff.

David, Joachim ..... Die Satzungsgewalt der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, Münster 1961.

Dehmel, Hans-Hermann ... Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, Berlin 1970.

Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NRW Abschnitt B Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, Siegburg 1968.

Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NRW Abschnitt C Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes NRW, Köln 1968.

Dittrich, Erich ..... Versuch eines Systems der Raumordnung, Bad Godesberg 1953.

Dittrich, Erich ..... Das Leitbild und seine Problematik, in: Raumforschung, Festschrift der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bremen 1960, S. 107 ff.

Dittrich, Erich ..... Der Beitrag der Landkreise in der Raumordnung, in: Der Landkreis 1961, 398 ff.

Dittrich, Erich ..... Das BBauG und andere aktuelle Probleme des Städtebaus und Wohnungswesens, Tübingen.

Eissing, Klaus ..... Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinden unter der Selbstverwaltungsgarantie in Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1968.

Ellwein, Thomas ..... Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966.

Ellwein, Thomas ..... Politik und Planung, Stuttgart 1968.

Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 - 1973
hsg. von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1968.

Ernst, Werner ..... Kommentar zum Aufbaugesetz von
Friede, Paul Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1958.

Ernst, Werner ..... Der Plan im Verwaltungsrecht, in DVBl 1960, 344 ff.

Ernst, Werner ..... Grundsätze der Neugestaltung des Baurechts, in DÖV 1961, 561 ff.

Ernst, Werner ..... Aufgaben und Möglichkeiten der Planung in Raumordnung und Städtebau, Vortrag anläßlich der Mitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen am 3.7.1961 in Münster.

Ernst, Werner ..... Rechtsgestaltung der Raumordnung, in BBauBl 1962, 160 ff.

Ernst, Werner ..... Straßenbau als Raumordnungsfaktor, in: Der Landkreis 1963, 175.ff.

Ernst, Werner ..... Zukunftsaufgaben in der Raumordnung und im Städtebau aus der Sicht der Gemeinden, in Kommunalpolitische Blätter 1964, 1268 ff.

Ernst, Werner ..... Das Bundesraumordnungsgesetz, in BBauBl 1965, 94 ff.

Ernst, Werner ..... Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in Kaiser, Planung III, S. 129 ff.

Eul, Hans-Karl ..... Gegenstand und Umfang der Planungsaufsicht nach dem Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen, in Bauamt und Gemeindebau 1965, 392 ff.

Evers, Hans ..... Regionalplanung in der sozialen Marktwirtschaft, in: Der Landkreis 1963, 354 ff.

Evers, Hans ..... Die wirtschaftspolitische Aufgabe der Region, in: Der Landkreis 1963, 170 ff.

Graf Finckenstein,..... Raumordnung - eine gemeinschaftliche Aufgabe aller beteiligten Verwaltungen, in DÖV 1969, 56 ff.
Theodor

Forderungen zur Raumordnung

Raumordnerische Konzeption des Deutschen Gemeindetages und des Deutschen Landkreistages, in Der Landkreis 1963, 34 ff.

Forsthoff, Ernst ..... Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938.

Forsthoff, Ernst ..... Über Maßnahmegesetze, in Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955.

Forsthoff, Ernst ..... Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Baurecht, in DVBl 1957, 113 ff.

Forsthoff, Ernst ..... Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I Allgemeiner Teil, München und Berlin 1966.

Forsthoff, Ernst ..... Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971.

Forsthoff, Ernst ..... Über Mittel und Methoden moderner Planung, in Kaiser, Planung III, S. 21 ff.

Friesecke, Albrecht .... Der Plan im neuen Wasserrecht, in DVBl 1961, 809 ff.

Fritz, Werner ..... Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in DVBl 1957, 221 ff.

Fuß, Ernst-Werner ..... Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt. Bericht und Gedanken über die Schrift von Dieter Volkmar, in DÖV 1964, 522 ff.

Geiger, Willi ..... Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit und ihre Einwirkung auf die Verfassungsordnung der Länder, in: Verfassung und Verwaltung, Festschrift für W. Laforet.

Geiger, Kurt ..... Entwicklungsplanung in Baden-Württemberg, in Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, Köln, Berlin, Bonn, München 1968.

Geller, Gregor ..... Die Verfassung des Landes
Kleinrahm, Kurt Nordrhein-Westfalen, Kommentar,
Fleck, Hans-Joachim Göttingen 1963.
(zit.: Geller-Kleinrahm, LVerf)

Gelzer ..... Echte und unechte Selbstverwaltung, in DVBl 1958, 87 ff.

Genzer, Erich ..... Was bedeutet der Art. 28 GG?, in: Der Städtetag 1950, 314 ff.

Gerhardt, Kurt ..... Entwicklung und Stand der Landesplanung in Baden-Württemberg, in: Der Landkreis 1963, 400 ff.

Giese, Friedrich ..... Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung. Rechtsgutachten. Bad Godesberg 1952.

Giese, Friedrich ..... Grundsatz- und Kompetenzfragen bei der Gestaltung der

Raumordnung in der BRD, Schriften des Deutschen Vereins für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, H. 13, Köln 1956.

Göb, Rüdiger ..... Neue Pläne und Programme - ein Bericht zur Raumordnung in Nordrhein-Westfalen, in: Die Gemeinde 1964, 173 ff.

Göb, Rüdiger ..... Raumordnung zwischen Wollen und Wirklichkeit. Gedanken zum Vollzug des Bundesraumordnungsgesetzes in Rf u RO 1966, 97 ff.

Golz, Gerhard ..... Landesplanung und Verwaltungsgliederung, in DÖV 1967, 193 ff.

Gönnenwein, Otto ..... Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, in Gedächtnisschrift für W. Jellinik, S. 511 ff., München 1955.

Gönnenwein, Otto ..... Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, in AöR Bd. 81, S. 214 ff.

Gönnenwein, Otto ..... Gemeinderecht, Tübingen 1963.

Görg, Hubert ..... Bundesauftragsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihre Pflichtaufgaben nach Weisung, in DÖV 1961, 41 ff.

Görg, Hubert ..... Wie weit ist eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch staatliche Wirtschafts- und Finanzierungsmaßnahmen zulässig?, in DVBl 1968, 625 ff.

Goroncy ..... Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b des Grundgesetzes, in DÖV 1970, 109 ff.

Grafe, Walter ..... Die kommunale Selbstverwaltung und das Bundesverfassungsgericht, in Der Städtetag 1951, 125 ff.

Grafe, Walter ..... Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, in DÖV 1955, 650 ff.

von der Groeben, Klaus . Beispiele staatlicher Planung im Flächenstaat, in Kaiser, Planung III, S. 173 ff.

Grüter, Karl ..... Die Planungskompetenzen des Oberkreisdirektors nach dem Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalens, in DVBl 1963, 848 ff.

Gunkel ..... Regionale Planungsgemeinschaften und Planungsregionen in Hessen, in: Der Landkreis 1964, 115 ff.

Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung
Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1961.

Gutknecht, Rainer ..... Auswirkungen des Regionalverbandes auf die Verwaltungsgliederung der Mittelstufe, in DÖV 1966, 172 ff.

Haarmann, Wennemar ..... Stand und Probleme des Raumordnungsrechts, in DVBl 1963, 833 ff.

Haarmann, Wennemar ..... Entspricht die gegenwärtige Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, in DVBl 1964, 722 ff.

Halstenberg, Friedrich . Die Planung und ihre Sicherung, in DÖV 1961, 566 ff.

Halstenberg, Friedrich . Landesplanungsrecht und kommunale Planungshoheit, in: Der Landkreis 1961, 323 ff.

Halstenberg, Friedrich . Die Planung und ihre Träger, in Stadtplanung, Landesplanung und Raumordnung, S, 46 ff. Köln und Opladen 1962.

Halstenberg, Friedrich . Die Raumordnungspolitik des Bundes und ihre Instrumente, in DÖV 1963, 788 ff.

Halstenberg, Friedrich . Regionalplanung im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, in: Der Landkreis 1963, 172 ff.

Halstenberg, Friedrich . Planung in den Landkreisen, in: Der Landkreis 1964, 359 ff.

Halstenberg, Friedrich . Zur Gesetzgebung über die Bundesraumordnung, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, H. 14.

Halstenberg, Friedrich . Bund und Raumordnung, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 25 ff.

Halstenberg, Friedrich . Referat vor der kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des Deutschen Juristentages 1964, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. II, Teil 7, München und Berlin 1965.

Halstenberg, Friedrich . Raumordnung, Regionalplanung und Kommunalstruktur, hsg. von der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, Düsseldorf 1966.

Halstenberg, Friedrich . Nordrhein-Westfalen im nordwesteuropäischen Raum: Aufgaben und Probleme gemeinsamer Planung und Entwicklung, Köln und Opladen 1970.

Hamann, Andreas ..... Öffentlich-rechtliche Bau- und Planungsmaßnahmen und die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, in DVBl 1957, 513 ff.

Hamann, Andreas ..... Das Grundgesetz, Kommentar, Neuwied 1961. (zit.: Hamann, GG)

von der Heide, ... Das Zusammenwirken der Planungs- und Verwaltungsträger in den verschiedenen Planungsebenen nach dem Bundesraumordnungsgesetz, in DÖV 1966, 177 ff.
Hans-Jürgen

von der Heide, ... Landkreise und Regionalplanung, in AfK 1967, 47 ff.
Hans-Jürgen

von der Heide, ... Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?. in DÖV 1968, 408 ff.
Hans-Jürgen

Heilmann, Georg ..... Bundesraumordnung? Eine verfassungsrechtliche Betrachtung, in bay VBl 1958, 357 ff. und 1959, 4 ff.

Heinen, Helmut ..... Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung, in Kommunalpolitische Blätter 1962, 913 ff. und 968 ff.

Hendler, Reinhard ..... Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, Göttingen 1972.

Henninger, W. ..... Die Rechtsgrundlagen der Landesplanung in den Bundesländern, in bay VBl 1960, 73 ff.

Hering, E. ..... Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren nach dem BBauG, in DVBl 1961, 217 ff.

Hesse, Konrad ..... Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1969.

Hessing, Franz-Josef ... Regionalplanung, in Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum, S. 104 ff., Schriften des Instituts für Städtebau und Raumordnung.

Hoffmann, Reinhard ..... Rechtsprobleme der Verkehrszeichen, in JZ 1964, 702 ff.

Hofmann, Walter ..... Genehmigungsvorbehalte und Kommunalaufsicht, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, in Speyerer Schriften Bd. 19, Berlin 1963.

Hohberg, Heinz ..... Das Recht der Landesplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1966.

Hohberg, Heinz ..... Die Landesplanungsgesetze von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, in Rf u RO 1967, 18 ff.

Hoppe, Werner ..... Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Stuttgart 1958.

Hoppe, Werner ..... Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs und Sozialgerichten, Siegburg 1970.

Hoppe, Werner ..... Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, München 1971, Heft 8 der Schriftenreihe der Neuen Juristischen Wochenschrift

Hoppe, Werner ..... Bauleitplanung und Eigentumsgarantie - Zum Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG, in DVBl 1964, 165 ff.

Hoppe, Werner ..... Die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände und die preußischen Provinzialverbände. Ein Vergleich ihres Aufgabenbestandes, in: Westfalendienst 1965, 91 ff.

Hoppe, Werner ..... Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG).
Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1969 zum Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG) und seiner Rechtskontrolle, in: baurecht 1970, S. 15 ff. (BauR).

Hoppe, Werner ..... Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in DVBl 1971, 473 ff.

Hoppe, Werner ..... Verfassungsrechtliche Grenzen der Gesetzgebung bei der kommunalen Gebietsreform. Zugleich Bemerkungen zum Begriff "Planerischer Flächenbedarf" im Aachen- und Bielefeld-Vorschlag des Innenministers NW, in: Städte- und Gemeinderat 1971, S. 278 ff.

Hoppe, Werner ..... Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz. Eine Analyse, in: Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 ff.

Hoppe, Werner ..... Verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der kommunalen Gebietsreform, in: Städte- und Gemeinderat 1973, S. 14 ff.

Hoppe, Werner ..... Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, in: Städte- und Gemeinderat 1973, S. 228 ff.

Huber, Hans ..... Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe für Z. Giacometti, Zürich 1953.

Huber, Konrad ..... Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, eine Studie zum rechtsstaatlichen Gesetzesbegriff, Berlin 1963.

Hüfner, Willi ..... Einige Aspekte zur Methode staatlicher Planung, in Planung III, S. 205 ff.

Hunke ..... Standort und Gestalt der Raumforschung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 44, Hannover 1964.

Hust, Gerhard ..... Die amtlichen Gebots- und Verbotszeichen nach der Anlage zur Straßenverkehrsordnung als hoheitliche Maßnahmen besonderer Art, in MDR 1966, 634 ff.

Imboden, Max ..... Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in VVDStRL H. 18.

Ipsen, Hans-Peter ..... Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, in DÖV 1955, 225 ff.

Ipsen, Hans-Peter ..... Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in Kaiser, Planung I, S. 35 ff.

Ipsen, Hans-Peter ..... Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in Kaiser, Planung II, S. 63 ff.

Isbary-Ley ..... Der Beitrag der Landkreise in der Landesplanung und der Raumordnung, in: Der Landkreis 1961, 350 ff.

Isbary, Gerhard ..... Zur kommunalen Neugliederung in Verwaltungsgebieten, in: Der Landkreis 1962, 449 ff.

Isbary, Gerhard ..... Zur Gliederung des Bundesgebietes in Planungsräume, in DÖV 1963, 793 ff.

Isenberg, Gerhard ..... Kräfte und Gegenkräfte im Ballungsprozeß, in DÖV 1963, 807 ff.

Jacob, Otto ..... Das Raumordnungsgesetz, in DVBl 1965, 262 ff.

Jacob, Otto ..... Kompetenzen und Instrumente des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung, in DVBl 1968, 929 ff.

Jahrreiß, Hermann ..... Mensch und Staat, Köln, Berlin 1957.

Jellinek, Walter ..... Verwaltungsrecht, Bad Homburg v. d. Höhe, Berlin, Zürich 1966.

Jensen, Herbert ..... Landesplanung und Stadtplanung, in BBauBl 1953, 410 ff.

Jesch, Dietrich ..... Zulässigkeit gesetzesvertretender Verwaltungsverordnungen?, in AöR 1959, 74 ff.

Jesch, Dietrich ..... Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden in der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, in DÖV 1960, 793 ff.

Jesch, Dietrich ..... Gesetz und Verwaltung, Tübingen 1961.

Junker, Heinrich ..... Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden (Gemeindeverbänden) unter der Selbstverwaltungsgarantie, in Speyerer Schriften Bd. 11.

Kaiser, Joseph H. ..... Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965. (zit.: Kaiser, Planung I).

Kaiser, Joseph H. ..... Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in Kaiser, Planung I, S. 1 ff.

Kaiser, Joseph H. ..... Begriff und Institut des Plans, Baden-Baden 1966. (zit.: Kaiser, PlanungII).

Kaiser, Joseph H. ..... Der Plan als ein Institut des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft, in Kaiser, Planung II, S. 11 ff.

Kaiser, Joseph H. ..... Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden 1968. (zit.: Kaiser, Planung III).

Kaiser, Joseph H. ..... Mittel und Methoden planender Verwaltung, in Kaiser, Planung III, S. 7 ff.

Keil, Georg ..... Aufgaben und Arbeitsmöglichkeiten der Landesplanung, in BBauBl 1962, 275 ff.

Keil, Georg ..... Landesplanung und Selbstverwaltung, in Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, Schriftenreihe der Ferdinand-Tönnies-Gesellschaft, Kiel 1968.

Kern, Ernst-August ..... Skizzen zur Methodik und zum System der Planung, in Planung II, S. 351 ff.

Kern, Ernst ..... Aspekte des Verwaltungsrechts im Industriezeitalter, in Festschrift für C. Schmitt, Berlin 1959.

Keßler, Erich ..... Soll und Haben der Raumordnung, in: Der Landkreis 1959, 373 ff.

Keßler, Erich ..... Über den Stand der Raumordnung, in BB 1964, 1438 ff.

Klein, Friedrich ..... Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in Speyerer Schriften Bd. 11, 1961.

Klein, W. F. ..... Das Problem der gemeindlichen Weisungsaufgaben, in SKV 1956, 92 ff.

Klein, Günther ..... Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, Münster 1972.

Klein, Hans ..... Rechtsqualität und Rechtswirkung von Verwaltungsnormen, in Festgabe für E. Forsthoff, München 1967.

Klein, H. ..... Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Staatsaufsicht, in: Die Verwaltung 1968, 145 ff.

Kleinrahm, Kurt .....Landesverfassung, in Loschelder-Salzwedel, Verfassungs- und Verwaltungsrecht Nordrhein-Westfalen, 1964.

Klotz, Erhard ..... Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, in DÖV 1967, 184 ff.

Knaup, Hans .....Bundesbaugesetz mit Kommentar,
Ingenstau, Heinz Düsseldorf 1962.
(zit.: BBauG)

Köhnen, Klaus-Dieter ... Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Rechts.
Diss. jur. Köln 1970.

Koch, Hans ..... Landesplanung und Städtebau, in: Das BBauG und andere aktuelle Probleme des Städtebaus und Wohnungswesens, S. 207 ff., Tübingen.

v. Köhler, Karl-Heinz .. Fragen des Eigentums im Verwaltungsrecht, in DVBl 1958, 191 ff.

Kölble, Josef ..... Wirtschaftsplanung und Grundgesetz, in NJW 1966, 473 ff.

Kölble, Josef ..... Pläne im Bundesmaßstab oder auf bundesrechtlicher Grundlage, Kaiser, Planung I, S. 91 ff.

Kölble, Josef ..... Entwicklung der Bundesaufgaben und ihrer Finanzierung im Hinblick auf das Grundgesetz, in Speyerer Schriften Bd. 47, Berlin 1971.

Kollmann, Ottmar ..... Nochmals: Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, in DÖV 1951, 145 ff.

Kottenberg, Kurt ..... Gemeindeordnung für das Land
Rehn, Erich Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Siegburg 1968.

Köttgen, Arnold ..... Selbstverwaltung, in HdSW Bd.9, S. 220 ff.

Köttgen, Arnold ..... Staatsaufsicht, in HdSW Bd. 9.

Köttgen, Arnold ..... Der Einwand der Mischverwaltung und das Grundgesetz, in DÖV 1955, 485 ff.

Köttgen, Arnold ..... Gemeindliches Satzungsrecht und Grundgesetz, in DVBl 1955, 445 ff.

Köttgen, Arnold ..... Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in Peters, HKWP Bd. 1, S. 158 ff., 1956.

Köttgen, Arnold ..... Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, Münster 1960.

Köttgen, Arnold ..... Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, Göttingen 1963.

Köttgen, Arnold ..... Mandat, Methoden, Instrumente planender Verwaltung, in Kaiser, Planung III, S. 11 ff.

Köttgen, Arnold ..... Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, in AfK 1966, 3 ff.

Kraft, Jürgen ..... Der politische und der technische Planungsbegriff, in: Mitteilungen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, 1967, H. V. S. 17 ff.

Krane, Wolfgang ..... Die Gliederung der Gemeindeaufgaben in Nordrhein-Westfalen, in: Die Gemeinde 1963, 243 ff.

Kraus, Hans ..... Gemeinde, Landkreise und Raumordnung, in Raumforschung, 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen 1960.

Kraus, Hans ..... Landesplanung und Städtebau in ihrer gegenseitigen Verflechtung und Abhängigkeit, Hannover 1963.

Krawietz, Werner ..... Zur Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes, in DÖV 1969, 127 ff.

v. Kries, Otto ..... Braunkohle und Landesplanung in Rf u RO 1965, 129 ff.

Krüger, Herbert ..... Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung, in Festschrift für R. Smend, Göttingen 1952.

Krüger, Herbert ..... Der Verwaltungsrechtsschutz im besonderen Gewaltverhältnis, in NJW 1953, 1369 ff.

Krüger, Herbert ..... Das besondere Gewaltverhältnis, in VVDStRL H. 15, S. 109 ff.

Krüger, Herbert ..... Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966.

Krüger, Hildegard ..... Die Verfassungswidrigkeit der lex Schörner, in DVBl 1955, 791 ff.

Küchenhoff, Günther und Erich ..... Allgemeine Staatslehre, 1967.

Kühl, Claus Jochen ..... Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklich-

keit (unter Berücksichtigung der Bundesraumplanung), Diss. jur. Kiel 1967.

Kuhles, Günter ..... Flughäfen und Raumordnung, in DVBl 1961, 808 ff.

Kühling, Jürgen ..... Städtebau und Recht, 22. Kursus des Instituts für Städtebau Berlin, in DVBl 1968, 16 ff.

Kunze, Richard ..... Möglichkeiten schöpferischer Gestaltung durch Verwaltungshandlungen, in DVBl 1960, 308 ff.

Laforet, Wilhelm ..... Verwaltung und Ausführung der Gesetze nach dem Bonner Grundgesetz, in DÖV 1949, 221 ff.

Landesplanung als staatliche und kommunale Gemeinschaftsarbeit
in: Der kommunalpolitische Informationsbrief 1954, 373 ff.

Landesplanung, Begriffe und Richtlinien, Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der BRD, Düsseldorf 1953.

Lang, Erwin ..... Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 93 ff.

Lange, Klaus ..... Die Organisation der Region, Diss. jur. Göttingen 1968.

Laux, Eberhard ..... Die Planung im Verwaltungshandeln, in SKV 1965, 11 ff.

Laux, Eberhard ..... Regionalplanungsrecht der Länder, in Informationsbriefe für Raumordnung, 1967.

Laux, Eberhard ..... Planung als Führungsmittel der Verwaltung, in: Politik und Verwaltung, H. 5, Baden-Baden 1967.

Laux, Eberhard ..... Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung, in DVBl 1968, 374 ff.

Laux, Eberhard ..... Kommunale Aufgabenverbesserung, in Speyerer Schriften Bd. 47, Berlin 1971.

Lehmann ..... Die Rheinische Landesplanung unter dem neuen Landesplanungsgesetz, Düsseldorf 1963.

Leibholz, G. ..... Grundgesetz, Kommentar anhand
Rinck, H. J. der Rechtsprechung des BVerfG, Köln 1968.

Leiers, Rolf ..... Die Verfassungs- und Aufgabenstruktur der preußischen Provinzialverbände im Vergleich zu den Landschaftsverbänden von Nordrhein-Westfalen, Diss. jur. Münster 1967.

Lerche, Peter ..... Übermaß und Verfassungsrecht, Köln, Berlin, München, Bonn 1961.

Lerche, Peter ..... Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, Rechtsgutachten, Berlin 1963.

Lerche, Peter ..... Zur Verfassungsposition der Landkreise, in DÖV 1969, 46 ff.

Ley ..... Das Landesentwicklungsprogramm in seiner Bedeutung für die Gemeinden, in: Die Gemeinde 1965, 67 ff.

Lohr, Valentin ..... Satzungsgewalt und Staatsaufsicht, Schriftenreihe Verwaltung und Wirtschaft, H. 28, Stuttgart 1963.

Loschelder, Wilhelm .... Ordnung des Großraums Hannover, in DÖV 1962, 531 ff.

Loschelder, Wilhelm .... Organisation und Zuständigkeitsordnung in den Ländern unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Mittelinstanz, in VerwArch 48, 37 ff.

Loschelder, Wilhelm .... Die Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1945, in DÖV 1959, 409 ff.

Loschelder, Wilhelm .... Verfassungs- und Verwaltungs-
Salzwedel, Jürgen recht des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln und Berlin 1964.

Lowinski, Heinrich ..... Zur Geschichte der Landesentwicklungspläne in Nordrhein-Westfalen, in Städte- und Gemeiderat 1972, S. 274 ff.

Loy, Hans ..... Gemeindliche Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten, Stuttgart und Köln 1949.

Mang, Johann ..... Die Rechtswirksamkeit des Wirtschaftsplans, in bay VBl 1955, 16 ff.

v. Mangoldt-Klein ..... Das Bonner Grundgesetz, erläutert von Hermann von Mangoldt, 2. Auflage von Friedr. Klein, Bd. I, Berlin und Frankfurt 1957, (zit.: von Mangoldt-Klein, GG).

Martens, Joachim ..... Zur Begriffsbestimmung des Verwaltungsakts, in DVBl 1968, 322 ff.

Mattenkloth,..... Das Bundesraumordnungsgesetz,
Herbert-Fritz in: Der öffentliche Dienst 1966, 121 ff.

Maunz, Theodor ..... Grundgesetz, Kommentar, Bd.I,
Dürig, Günter München 1968.
Herzog, Roman

Mayer, Otto ..... Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, Berlin 1961.

Menger, ... System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes,
Christian-Friedrich Tübingen 1954.

Menger, ... Aus der Praxis der Verwaltung
Christian-Friedrich und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in VerwArch 51, 149 ff.

Menger, ... Die Bestimmung der öffentlichen
Christian-Friedrich Verwaltung nach den Zwecken, Mitteln und Formen des Verwaltungshandelns, in DVBl 1960, 297 ff.

Merk, Wilhelm ..... Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, Berlin 1962.

Meyer, Gerhard ..... Das Planfeststellungsrecht der Bundesbahn nach § 36 BBahnG und sein Zusammentreffen mit Landesplanungsrecht, Diss. jur. Köln 1960.

Meyer, Hans ..... Die kommunale Neuordnung als verfassungsrechtliches Problem, in DÖV 1971, 801 ff.

Meyer, Klaus ..... Betrachtungen über die Verwaltung aus der Sicht der Rechtsprechung, in DÖV 1969, 162 ff.

Meyer, Klaus ..... Staat, Gemeinde und Bürger im neuen Baurecht, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Jubiläumsschrift zum 100jährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum 10 jährigen Bestehen des BVerwG, Bd. II, S. 229 ff., Karlsruhe 1963.

Meyer, Konrad ..... Ordnung im ländlichen Raum, Stuttgart 1964.

Michel, Helmut ..... Raumordnung und Raumplanung im Strukturbild des modernen Staates, Diss. jur. Frankfurt a. M. 1958.

Mörtel, Georg ..... Grenzfälle des Verwaltungsakts, in bay VBl 1956, 321 ff., 1957, 10 ff. und 45 ff.

Müller-Tochtermann ..... Aktuelle Probleme des Verwal-
Tietgen tungshandelns, in DVBl 1960, 312 ff.

Müller, Klaus ..... Zur Problematik der Genehmigungsvorbehalte im Kommunalrecht, in VerwArch 54, 170 ff.

Müller, Georg ..... Städtebau und Landesplanung im Rheinland. Die Bedeutung des BBauG für die Landesplanung, in Rf u RO 1961, 215 ff.

Müller, Georg ..... Raumordnung in Bund, Ländern und Gemeinden, Mainz 1965.

Müller, Georg ..... Versuche und Möglichkeiten der Abgrenzung von Verdichtungsräumen - dargestellt am Beispiel Rhein-Ruhr, in Rf u RO 1966, 49 ff.

Müller, Georg ..... Landesentwicklungsplan I in Nordrhein-Westfalen, in Rf u RO 1967, 60 ff.

Müller, Gottfried ..... Raumplanung, in HdSW Bd. 8, S. 684 ff.

Müller, Gottfried ..... Raumplanung als Verwaltungs-
Niemeier, Hans-Erhart aufgabe, Hannover 1964.

Müthling, Hans ..... Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, in DÖV 1951, 33 ff.

Nau, Philipp ..... Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, in DÖV 1962, 533 ff.

Naunin, Helmut ..... Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung in Nordrhein-Westfalen, Sonderausgabe aus Westfälische Forschungen, 13 u. 14 Bd., Münster 1963.

Naunin, Helmut ..... Landesplanungsrecht, in Loschelder-Salzwedel.

Naunin, Helmut ..... Wiederaufbau in Westfalen 1945 - 1951, Dortmund 1952.

Nebinger, Robert ..... Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, Stuttgart 1949.

Nederkorn, Kurt ..... Aktuelle Probleme des Verfassungsrechts im Landkreis, in DÖV 1953, 334 ff.

Neufang, Heinz ..... Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, in DÖV 1963, 812 ff.

Neuffer, Otto ..... Das BBauG, Stuttgart, München, Hannover 1965.

Niehues, Norbert ..... Dingliche Verwaltungsakte, Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, in DÖV 1965, 319 ff.

Niehues, Norbert ..... Dinglichkeit im Verwaltungsrecht, Diss. jur. Münster 1963.

Niemeier, Hans Gerhart . Regionalplanung und Landesplanungsgesetze, in DÖV 1963, 803 ff.

Niemeier, Hans-Gerhart . Referat vor der kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des Deutschen Juristentages 1964, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. II, Teil J, München und Berlin 1965.

Niemeier, Hans-Gerhart . Rechtsfragen der Raumordnung und Landesplanung, in Juristen-Jahrbuch Bd. 6, S. 109 ff.

Niemeier, Hans-Gerhart . Die Bedeutung der Pläne der Landesplanung, Vortrag am 4.12. 1967 vor dem Institut für Städtebau gehalten, Berlin 1967.

Niemeier, Hans-Gerhart . Die Parlamentarisierung landesplanerischer Pläne. Zur Änderung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes von 1962, in: Städte- und Gemeinderat 1971, S. 310 ff.

Noll, Alfons ..... Weitere Gesichtspunkte, in Speyerer Schriften Bd. 34, Berlin 1967.

Nordrhein-Westfalen Programm 1975

hsg. von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970.

Nordrhein-Westfalen Programm 1975 - Halbzeitbericht -

hsg. von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1973.

Nouvortne, Albert ..... Raumordnung aus der Sicht der Länder, in: Die Raumordnung drängt, Köln und Opladen 1964.

Nouvortne, Albert ..... Buchbesprechung: H. Hohberg, Das Recht der Landesplanung, in Rf u RO 1966, 177 ff.

Nouvortne, Albert ..... Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, in Speyerer Schriften Bd. 27.

Obermayer, Klaus ..... Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart, München, Hannover 1956.

Obermayer, Klaus ..... Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in VVDStRL, H. 18.

Obermayer, Klaus ..... Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, Stuttgart, München, Hannover 1964.

Ohlmann, Manfred ..... Die Rechtsgrundlagen der Raumordnung und Landesplanung, in Kommunalpolitische Blätter 1963, 134 ff.

Olschowy, Gerhard ..... Der rheinische Braunkohletagebau und die Maßnahmen zur Neuordnung des Raumes und zum Wiederaufbau der Landschaft, in Rf u RO 1964, 113 ff.

Olsen, Hans-Heinrich ... Die raumordnungspolitischen Mittel, in Rf u RO 1964, 230 ff.

Ossenbühl, Fritz ..... Die Verwaltungsvorschriften in der verwaltungsgerichtlichen Praxis, in AöR 92, 1 ff.

Pagenkopf, Hans ..... Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960.

Pappermann, Ernst ..... Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, in DÖV 1970, 505 ff.

Partsch, Karl-Josef .... Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, S. 301 ff., in: Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen, C. Bilfinger zum 75. Geburtstag am 21.1.1954. Köln, Berlin 1954.

Penski, Ulrich ..... Zur Abgrenzung von Rechtsakt und Einzelakt, in DÖV 1966, 845 ff.

Peters, Hans ..... Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949.

Podlech, Adalbert ..... Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen und die öffentlichrechtliche Dogmatik, in DÖV 1967, 740 ff.

Pohl, Werner ..... Planungs-, Boden- und Baurecht, in Peters, HKWP Bd. 2, 1957.

Redeker, Konrad ..... Von der Nachbarklage zum Planbefolgungsanspruch (Plangewährleistungsanspruch).

Redeker, Konrad ..... Staatliche Planung im Rechtsstaat, in JZ 1968, 537 ff.

Renck, Ludwig ..... Die Rechtsnatur von Verkehrsregelungen durch Verkehrszeichen - BGHSt 20, 125, in JuS 1967, 545 ff.

Reschke, Hans ..... Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, in DVBl 1958, 676 ff.

Richter, J. H. Walter .. Der Begriff Raumordnung und sein rechtlicher Niederschlag in dem Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, in Rf u RO 1964, 17 ff.

Riechels, Ernst ..... Eigenentwicklung - ein planungstrategisches Problem der Raumordnung, in DVBl 1968, 360 ff.

Rietdorf, Fritz ..... Gedanken zum nordrhein-westfälischen Ordnungsbehördengesetz, in DVBl 1958, 344 ff.

Rietdorf, Fritz ..... Die Organisation der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen, in DÖV 1962, 593 ff.

Rietdorf, Josef ..... Die Gemeinschaftsaufgaben - ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, in DÖV 1972, S. 513 ff.

Ringe, Karl ..... Zur Rechtsnatur des Wirtschaftsplanes nach dem Wohnsiedlungsgesetz, in DVBl 1954, 245 ff.

Romus, Paul ..... Zur Bestimmung des Begriffs Region, in Festschrift für Dittrich, in Rf u RO 1964, 234 ff.

Rothe, Karl-Heinz ..... Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau in den Bundesländern, Göttingen 1968.

Ruckriegel, Werner ..... Moderne Verwaltung - Wunschtraum oder Wirklichkeit?, in DÖV 1968, 112 ff.

Rupp, Hans-Heinrich .... Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen 1965.

Rupp, Hans-Heinrich .... Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der abstrakten Normenkontrolle?, in NJW 1966, 1097 ff.

Salzmann, Heinrich ..... Das Selbstverwaltungsgesetz für
Schunck, Egon Rheinland-Pfalz i. d. Neufassung vom 5.10.1964, Siegburg 1955.

Salzwedel, Jürgen ..... Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, in AfK 1962, 203 ff.

Salzwedel, Jürgen ..... Kommunalrecht, in Loschelder-Salzwedel.

Salzwedel, Jürgen ..... Staatsaufsicht in der Verwaltung, in VVDStRL H. 22, S. 206 ff., Berlin 1965.

Sasse, Christoph ..... Sind Verkehrszeichen wirklich Rechtsvorschriften?, in DÖV 1962, 321 ff.

Sasse, Christoph ..... Entgegnung, in DÖV 1962, 781 ff.

Sasse, Christoph ..... Rechtscharakter der Verkehrszeichen - Zulässigkeit von Parkscheiben, in DÖV 1964, 42 ff.

Schäfer, Hans ..... Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, in DÖV 1951, 572 ff.

Schedl, Otto ..... Planungsregion und Verwaltungsgliederung, in bay VBl 1968, 293 ff.

Scheerbarth, Walter .... Gibt es weiterhin Auftragsangelegenheiten im Lande Nordrhein-Westfalen? , in DVBl 1953, 261 ff.

Scheerbarth, Walter .... Baustufenordnungen als Baupolizeiverordnungen oder Ortssatzungen?, in DÖV 1957, 470 ff.

Scheuner, Ulrich ..... Gesetz und Einzelordnung, in Festschrift für R. Hübner, Jena 1935.

Scheuner, Ulrich ..... Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. IV, Düsseldorf 1953.

Scheuner, Ulrich ..... Bildungsplanung und ihre Rechtsgrundlagen, in DÖV 1965, 541 ff.

Scheuner, Ulrich ..... Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, in: Die Verwaltungsregion, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967.

Scheuner, Ulrich ..... Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen Planung, in Kaiser, Planung I, S. 67 ff.

Scholl, Robert ..... Selbstverwaltung - Mittelstufe der Verwaltung - Dezentralisierung der Verwaltung, in DÖV 1952, 210 ff.

Schmidt-Bleibtreu, ... Die Verfassungsbeschwerde der
Bruno Gemeinde nach Bundesrecht, in DVBl 1967, 597 ff.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno
Klein, Franz ..... Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied und Berlin 1967. (zit.: Schmidt-Bleibtreu, Klein, GG).

Schnur, Roman ..... Grundgesetz, Landesverfassung und Gemeindeverbände, in DÖV 1965, 114 ff.

Schöne, Friedrich ..... Bundesverfassung - Landkreisverfassung, in DÖV 1950, 163 ff.

Schöne, Friedrich ..... Der Stachel der Kreiszugehörigkeit und seine Behebung, in DÖV 1951, 171 ff.

Schönhofer, Julius .....Zuständigkeit der Landesbehörden für Obliegenheiten der Raumordnung und Landesplanung, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 72 ff.

Scholtissek, Herbert ... Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, in DVBl 1968, 825 ff.

Schrödter, Hans ..... Bundesbaugesetz, Frankfurt 1969.

Schultze, Harald ..... Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung. Die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung. und Landesplanung, Bonn 1970.

Schütz, Walter .....
Frohberg, Günther Kommentar zum Bundesbaugesetz, Neuwied 1962.

Schweer, Dieter ..... Die Pflichtaufgaben nach Weisung nach der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen, in DVBl 1956, 703 ff.

Schwerdtfeger, Gunther . Bericht über die Staatsrechtslehrertagung 1972 ("Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat"), in DÖV 1972, 777 ff.

Sczostak, Günter ..... Zur Problematik der gerichtsfreien Hoheitsakte, in JR 1958, 445 ff.

Seeger, Julius ..... Grundfragen des Landesplanungsrechts, in Rf u RO 1956, 193 ff.

Seifarth ..... Zur Raumordnung und Strukturpolitik, in: Der Landkreis 1963, 37 ff.

Selmer, Peter ..... Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift, in VerwArch 59, S. 114.

Selmer, Peter ..... Die Finanzreform, in JuS 1969, 498 ff.

Senger, Richard ..... Zur Frage der Pflichtaufgaben nach Weisung in Nordrhein-Westfalen, in DVBl 1957, 10 ff.

Seibert, Gerhart ..... Die Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung durch das Grundgesetz, Diss. jur. Marburg 1966.

Seibert, Gerhart ..... Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, Frankfurt 1971.

Siedentopf, Heinrich ... Grenzen und Bindungen der Kommunalwirtschaft, Schriftenreihe Verwaltung und Wirtschaft, H. 30, Stuttgart 1963.

Smend, Rudolf ..... Verfassung und Verfassungsrecht, München und Leipzig 1928.

Spanner, Hans ..... Grundsätzliche Fragen des Verordnungsrechts, in bay VBl 1962, 225 ff.

Stern, Klaus ..... Rechtsformen des Verwaltungshandelns, in JZ 1962, 297 ff.

Stern, Klaus ..... Buchbesprechung, Kaiser, Planung I, in AöR 92, 143 ff.

Stern, Klaus ..... Verwaltungsreform - Bilanz und Erfolgsbedingungen, in DÖV 1968, 853 ff.

Stern, Klaus ..... Die Gemeindewirtschaft, Recht
Püttner, Günter und Realität, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1965.

Stich, Rudolf ..... Das Verwaltungshandeln, in JuS 1964, 333 ff.

Stich, Rudolf ..... Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 124 ff.

Thiel, Fritz ..... Baurecht in Nordrhein-Westfalen,
Rössler, Günther Kommentar, Köln, Berlin, Bonn,
Schumacher, Wilhelm München 1959.

Thieme, Werner ..... Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in DVBl 1966, 325 ff.

Thoma, Richard ..... Der Polizeibefehl im Badischen Recht, Tübingen 1906.

Tiefenbacher, Erhard ... Planung in der Marktwirtschaft, in BB 1967, 1 ff.

Tiemann, Burkhard ..... Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung, in DÖV 1970, 725 ff.

Tschira, Oskar ..... Gedanken zur Regionalplanung, in Bay Bgm 1966, 306 ff.

von Turegg, Egon ..... Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
Kraus, Erwin Berlin 1962.

Ule, Carl Hermann ..... Verwaltungsprozeßrecht, München und Berlin 1966.

Umlauf, Josef ..... Die praktische und theoretische Entwicklung der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Demokratische Stadt- und Landesplanung.

Umlauf, Josef ..... Grundfragen des Landesplanungsrechts. Zu den Ausführungen von J. Seeger, in Rf u RO 1957, 77 ff.

Umlauf, Josef ..... Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958.

Umlauf, J. ..... Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanungsgemeinschaften, in Stadtplanung, Landesplanung, Raumordnung, Köln und Opladen 1962.

Umlauf, J. ..... Leitgedanken zur Raumordnung, in Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Ramm, Stuttgart 1967.

Umlauf, J. ..... Geschichte der deutschen Landesplanung und Raumordnung, in Informationsbriefe für Raumordnung, 1967.

v. Unruh, Georg-Christoph Die Region als Planungsraum und als Verwaltungseinrichtung, in Westfälische Forschungen, Bd. 19, S. 116 ff.

v. Unruh, Georg-Christoph Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, in DÖV 1972, 16 ff.

Veltmann, Gerhard ..... Diskussionsbericht in Speyerer Schriften, Bd. 27, S. 153 ff.

Vogels, Alois ..... Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Handkommentar, Stuttgart und Köln 1951.

Vogels, Alois ..... Die kommunale Mittelstufe der Verwaltung, in DÖV 1951, 60 ff.

Volkmar, Dieter ..... Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, Berlin 1962.

Wagener, Frido ..... Das Problem der Einheit von Planungs- und Verwaltungsräumen, Vortrag, gehalten am 16.5.1966 vor der Evangelischen Akademie in Loccum.

Wagener, Frido ..... Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, Köln 1967.

Wagener, Frido ..... Das Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 - 1973 als mittelfristiger Handlungsplan der Landesregierung NRW, in DVBl 1968, 357 ff.

Wagener, Frido .....Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, in Speyerer Schriften Bd. 41.

Wagener, Frido ..... Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in DVBl 1970, 93 ff.

Wambsganz, Ludwig ..... Die Bauleitplanung, in DVBl 1961, 494 ff.

Weber, Werner ..... Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und im bundesstaatlichen Spannungsfeld, Göttingen 1962.
Berkenhoff, H. A.

Weber, Werner ..... Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, Köln und Berlin 1956.

Weber, Werner ,..... Raumordnung und Raumplanung, in DÖV 1963, 785 ff.

Weber, Werner ..... Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?
München und Berlin 1964.

Weber, Werner .....Die rechtliche Ordnung des größeren Raumes, in: Die Ordnung des größeren Raumes, Köln 1964.

Weber, Werner ..... Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1967.

Weichmann, Herbert ..... Wandel der Staatsaufgaben im modernen Staat, in Kaiser, Planung III, S. 39 ff.

Weingart, Olaf ..... Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten, in bay VBl 1961, 239 ff.

Werner, Fritz ..... Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in DVBl 1957, 221 ff.

Graf v. Westerholt ..... Das neue Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen, in SKV 1962, 203 ff.

Willing, Hans-Gerhard .. Landesplanung im größten Bundesland, in BBauBl 1963, 482 ff.

Wimmer, Raimund ..... Über die Rechtsnatur kommunaler Generalverkehrspläne, in DVBl 1963, 885 ff.

Wolff, Hans J. ..... Verwaltungsrecht I, München 1971. (8. Aufl.)

Wolff, Hans J. ..... Verwaltungsrecht II, München 1970.

Wolff, Hans J. ..... Verwaltungsrecht III, München und Berlin 1966.

Wormit, Hans-Georg ..... Ausgleichende Aufgaben der Landkreise, in Speyerer Schriften Bd. 11, S. 96 ff.

Wurzer, Rudolf ..... Aufstellung und Inhalt rechtswirksamer regionaler Entwicklungsprogramme, in Rf u RO 1964, 278 ff.

Zeidler, Karl ..... Maßnahmegesetz und klassisches Gesetz, Karlsruhe 1961.

Zinkahn-Bielenberg ..... Raumordnungsgesetz des Bundes, Berlin 1965.

Zinkahn, Willy ..... Bundesbaugesetz, Kommentar,
Bielenberg, Walter München 1969.

Zimmerer, Helmuth ..... Landesplanung und Regionalplanung, Gedanken zur Neuregelung, in Bay Bgm 1966, 1 ff.

Zuhorn, Karl ..... Probleme der Kommunalaufsicht, gesehen von der Selbstverwaltung, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. IV, Düsseldorf 1953.

Zuhorn, Karl ..... Gemeindeverfassung,
Hoppe, Werner Siegburg 1962.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
Abl	Amtsblatt
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
bay	bayerisch
Bay Bgm	Der bayerische Bürgermeister
Bay VBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebsberater
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BM	Bundesminister
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz hsg. von B. Dennewitz, fortgeführt von K.G. Wernicke u. a., Hamburg 1950 ff.
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bw	baden-württembergisch
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGO	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Jan. 1935
d. h.	das heißt

Die Grundrechte	Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. Hsg. von F. Neumann, K. A. Bettermann, H. C. Nipperdey und U. Scheuner, Berlin 1956 - 1962
Diss. jur.	juristische Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts
Eildienst	Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
EurGH	Europäischer Gerichtshof
Forsthoff I	E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1
G	Gesetz
GBl	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
H.	Heft
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, hsg. von Beckerath u. a., Stuttgart, Tübingen und Göttingen, seit 1956
he	hessisch
hsg.	herausgegeben
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hsg. von H. Peters, Berlin, Göttingen, Heidelberg, 1 Bd. 1956, 2. Bd. 1957, 3. Bd. 1959

LOG	Landesorganisationsgesetz vom 10. Juli 1962
LPlanG	Landesplanungsgesetz
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Mai 1953
MBl	Ministerialblatt
m. E.	meines Erachtens
mwN	mit weiteren Nachweisen
nds	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
nw	nordrhein-westfälisch
OKD	Oberkreisdirektor
Rf u RO	Raumforschung und Raumordnung
RGBl	Reichsgesetzblatt
rhpf	rheinland-pfälzisch
ROG	Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965
sa	saarländisch
schlh	schleswig-holsteinisch
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
sog.	sogenannt
Speyerer Schriften	Schriftenreihe der Hochschule Speyer
str	streitig
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
u. U.	unter Umständen
VerbO	Verbandsordnung
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Ziff.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

EINLEITUNG

In seinem Beitrag zu dem von Kaiser herausgegebenen Sammelband "Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung" bezeichnet Werner Ernst die Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung. Im Dienst dieser umfassenden und angesichts ständig wachsender Ansprüche an den begrenzten Raum vordringlichen Aufgabenstellung steht die Landesplanung als eine relativ junge Disziplin sozial gestaltender und übergeordnet lenkender Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Diese von den Bundesländern eigenverantwortlich wahrgenommene, insoweit nur durch die in Art. 75 Abs. 1 Ziff. 4 GG festgelegte Rahmenkompetenz des Bundes eingeschränkte Aufgabe ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Dabei beschränkt sich diese Untersuchung auf die im Lande Nordrhein-Westfalen geltende Rechtslage, wie sie ihren Ausdruck im Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962 in der Fassung vom 1. August 1972[1)] gefunden hat. Zwar haben auch die anderen Bundesländer entsprechende Gesetze erlassen, die in bestimmten Grundzügen übereinstimmende Regelungen aufweisen, doch rechtfertigt sich die hier vorgenommene Beschränkung daraus, daß das Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen den Besonderheiten der Verwaltungsorganisation entsprechend bemerkenswerte Abweichungen von der sonstigen Ausgestaltung des Landesplanungsrechts aufweist. Insbesondere gilt dies für die auffallend starke Einbeziehung des Selbstverwaltungselements in das Aufgabenfeld der Landesplanung.
Im übrigen gestattet dies eine eingehende Erörterung der in diesem Zusammenhang auftretenden Problematik, ohne daß die Gefahr besteht, unter dem Zwang der Einbeziehung aller einschlägigen landesplanungsrechtlichen Bestimmungen zu lediglich summarischen Aussagen zu gelangen. Dies schließt jedoch nicht aus, daß die gefundenen Lösungen

---

1.) GVBl S. 244.

unter Umständen auch für die Rechtslage nach anderen Landesplanungsgesetzen von Bedeutung sein können.
Die Untersuchung geht demnach von den Instituten des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes aus. Ihre rechtliche Erfassung muß trotz zahlreicher Veröffentlichungen auf dem Gebiet der Raumordnung und Landesplanung in wesentlichen Punkten als noch nicht abschließend gelungen betrachtet werden. Die hiermit vorgelegte Untersuchung unternimmt den Versuch, einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme zu leisten.
Der Gang der Darstellung soll im folgenden nur in groben Zügen umrissen werden.
Im ersten Kapitel werden zunächst die überaus mehrdeutigen und unterschiedlich verwendeten Begriffe des Raumplanungsrechts verdeutlicht und gegeneinander abgegrenzt. Nach einem knappen geschichtlichen Überblick wird der aktuelle Standort der Raumplanung im Tätigkeitsbereich gestaltender Verwaltung gekennzeichnet. Im zweiten Kapitel wird das Wesen der nordrhein-westfälischen Landesplanung untersucht und ihr allgemeiner Rechtscharakter unter dem Gesichtspunkt erläutert, ob die Landesplanung als Regierungs- oder Verwaltungshandeln zu kennzeichnen ist, und ob sie ihrer gesetzlichen Ausgestaltung nach als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung betrachtet werden muß. Im dritten Kapitel findet sich eine Darstellung der organisatorischen Struktur der Landesplanung, wobei den Landesplanungsgemeinschaften besondere Bedeutung beigemessen wird. Hier wird auch die Frage abgehandelt, ob es sich bei der Planungstätigkeit der Landesplanungsgemeinschaften um Gebiets- oder Regionalplanung handelt. Im vierten Kapitel wird der Rechtscharakter der von den Landesplanungsgemeinschaften wahrgenommenen Aufgaben untersucht, wobei es sich als unabweisbar herausstellt, näher auf das System der Aufgabenkategorien im staatlich-kommunalen Bereich einzugehen und in diesem Zusammenhang auch das rechtliche Wesen der sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und der staatlichen Genehmigungsvorbehalte zu behandeln.
Gegenstand des fünften Kapitels ist die Rechtsnatur der landesplanerischen Programme und Pläne, deren dogmatische

Einordnung in das bestehende System von Verwaltungshandlungen allgemein Schwierigkeiten bereitet. Im sechsten Kapitel wird die Rechtswirksamkeit dieser Institute behandelt, wobei der Schwerpunkt der Erörterung in der Frage der Vereinbarkeit landesplanerischer Bindungswirkung mit dem in Art. 28 Abs. 2 GG zum Ausdruck gelangten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände liegt. Im siebten Kapitel schließlich werden die sonstigen Arbeitsmittel der Landesplanung nach Rechtsnatur und Rechtswirksamkeit dargestellt.

1. Kapitel

Raumplanung

§ 1 Begriffe und Abgrenzungen

Eine Abhandlung, deren Gegenstand die Raumplanung in einem noch näher zu bestimmenden Sinn ist, hat von der Erkenntnis auszugehen, daß die in diesem Sachbereich hoheitlicher Tätigkeit verwandten Begriffe nicht einheitlich verstanden werden. Weder eine nach Jahrzehnten datierende raumplanerische Praxis noch die theoretischen Bemühungen um eine begriffliche Abklärung[2] haben zu einem einheitlichen Gebrauch des terminologischen Instmmentariums geführt. Auch die Verabschiedung des Bundesraumordnungsgesetzes[3] und der Landesplanungsgesetze[4] in allen Bundesländern mit Ausnahme der so-

---

2) vgl. dazu u. a. die Vorschläge der ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESPLANER DER BRD, Landesplanung, Begriffe und Richtlinien, S. 1 ff. und 13 ff.; dazu wiederum JENSEN, Landesplanung und Stadtplanung, in BBauBl 1953, 410 ff.

3) Bundesraumordnungsgesetz (ROG) vom 8.4.1965 (BGBl I S. 306)

4) das Bayrische Landesplanungsgesetz vom 6.2.1970 (GVBl S.9),

das Baden-württembergische Landesplanungsgesetz vom 19.12.1962 (GBl 1963, S. 1),

das Hessische Landesplanungsgesetz vom 4.7.1962 (GVBl S. 311) in der Fassung vom 1.6.1970 (GVBl S. 360),

das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 30.3.1966 (GVBl S. 69),

das Rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz vom 14.6.1966 (GVBl S. 177),

das Saarländische Landesplanungsgesetz vom 27.5.1964 (ABl S. 525, 621),

das Schleswig-holsteinische Gesetz über die Landesplanung vom 13.4.1971 (GVBl S. 152) und

das Nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz vom 7.5.1962 (GVBl S. 229) in der Fassung vom 1.8.1972 (GVBl S. 244)

genannten Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg[5] hat keine über Ansatzpunkte hinausgehende Klärung gebracht. Es scheint daher geboten, im einzelnen darzulegen, was unter Raumplanung und Raumordnung, Landesplanung und räumlicher Ordnung sowie den anderen in diesem Zusammenhang auftretenden Begriffen zu verstehen ist. Soweit eine allgemeingültige Definition nicht mit hinreichender Konkretheit möglich sein sollte[6], ist zumindest für die hier zu gebende Darstellung zu verdeutlichen, in welchem Sinne die verschiedenen Begriffe gebraucht werden.

I. Planung im Raum

1. Plan und Planung

Planen, verstanden als Tätigkeit, und sein Produkt, der Plan, sind keineswegs völlig neuartige Handlungsformen im hoheitlich-staatlichen Bereich, wie dies etwa Wortprägungen von der Planung als eines Schlüsselbegriffs unserer Zukunft[7] nahelegen könnten[8]. Von den Anfängen staatlicher Organisation her kann Regierung und Verwaltung nicht planlos gedacht werden, d. h., Planen und Planung ist den Handlungsformen staatlicher Machtäußerung - soweit sie den Bereich von Legislative und Exekutive betreffen - immanent. Unter diesem Gesichtspunkt kann

---

5) § 5 Abs. 1 S. 5 ROG

6) auf die ggf. zu berücksichtigende Wandelbarkeit der in Rede stehenden begrifflichen Grundlagen angesichts des komplexen Charakters aller Ansprüche an den begrenzten Raum weisen ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Anm. 1 zu § 1 hin.

7) KAISER, in Kaiser, Planung I, S. 7.

8) ELLWEIN, Politik und Planung, S. 33 ; KÖTTGEN, Mandat, Methoden, Instrumente planender Verwaltung, in Kaiser, Planung III, S. 11 ff. (12); KÜHL, Landesplanung in Schleswig-Holstein nach Gesetz und Wirklichkeit, Diss. jur. Kiel 1967, S. 13; HOHBERG, Das Recht der Landesplanung, S. 1.

es nicht mehr überraschen, wenn staatliche Wirksamkeit im allgemeinen und Verwaltungshandeln im besonderen unter Zuhilfenahme des Begriffsmerkmals "planmäßig" gedeutet werden[9]. Vollends verständlich wird dies, wenn man Planen und Planung in ihrer allgemeinen Grundbedeutung erfaßt. Zwar ist der Begriff des Planens vielschichtig, doch wird man ihn ohne allzu große Beschränkung auf nur wenige Einwirkungsbereiche so deuten können, daß er einen Vorgang rationaler Überlegungs- und Entscheidungsprozesse im Hinblick auf die Verwirklichung eines angestrebten Zieles umfaßt[10]. Mit Einschränkung ist demnach der Plan der Entwurf eines gedanklich vorweggenommenen Handlungsablaufs bzw. die näher umschriebene Vorstellung von einer in Zukunft anzustrebenden Ordnung, wenn man Ordnung als das Ergebnis von Aktionen begreift. Der Plan als Produkt des Planens ist Handlungs- und Entscheidungsmodell zwecks rationaler Zukunftsgestaltung[11]. So verstanden ist Planen immer zugleich Entscheidungshilfe und als solche deutlich zu unterscheiden von Entscheidungsdurchsetzung und -ausführung. Der Vorgang des Planens ist folglich zu trennen von dem des Planvollzugs, der Plandurchführung oder auch Planverwirklichung[12].

---

9) so u. a. KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, S. 131 ff. und THIEME, Verwaltungslehre, S. 3.

10) zum etmylogischen Ursprung GROCHLA in HdSW Bd. 8, S. 314.

11) vgl. auch die Umschreibungsversuche von THIEME aaO S. 258; WOLFF, VR I § 18 I b 4 (S. 79); KÖTTGEN in Kaiser, Planung III, S. 14; WEICHMANN, Wandel der Staatsaufgabe im modernen Staat, in Kaiser, Planung III, S. 39 ff. (44); LAUX, Planung als Führungsmittel der Verwaltung, in: Politik und Verwaltung, H. 5 (1967) S. 12; DERS., Die Planung im Verwaltungshandeln, in: SKV 1965, S. 12 ff (13); KRAFT, Der politische und der technische Planungsbegriff, in: Mitteilungen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, H. V (1967) S. 18; HÜFNER, Einige Aspekte zur Methodik staatlicher Planung, in Kaiser, Planung III, S. 205 ff. (205).

12) VON DER GRÖBEN, Beispiele staatlicher Planung im Flächenstaat, in Kaiser, Planung III, S. 173 ff. (178).

Fraglich ist jedoch, ob man wie Kühl[13] von einer dreifach abgestuften Ebene des Planens, Entscheidens und Ausführens ausgehen und in diesem System den Plan mit der zweiten Stufe, der Entscheidung, identifizieren kann. Es ist sicherlich zutreffend, die Entscheidung zwischen Planen und Planvollzug anzusiedeln, andererseits jedoch wenig sinnvoll, den Plan als "die Entscheidung für einen bestimmten Plan, der nunmehr zur Verwirklichung ansteht", zu bezeichnen. Die Entscheidung, ob ein bestimmter Plan in das Stadium der Plandurchführung eintreten soll, steht außerhalb des hier erläuterten Planmechanismus.

Der neben Planen und Plan häufig gebrauchte Begriff der Planung kann sowohl als Oberbegriff zur Tätigkeit des Planens und zu dessen Produkt, zum Plan, wie auch als Unterbegriff für die genannten Entscheidungsformen verwandt werden[14]. Besondere Bedeutung kommt jedoch einer notwendigen Einschränkung des allgemeinen Planungsbegriffs zu. Wenn der Plan als Handlungs- und Entscheidungsmodell zwecks rationaler Zukunftsgestaltung bezeichnet wurde, so ist damit bereits die Grenzlinie des planerischen Tätigkeitsbereichs angedeutet. Der Plan verfolgt Zwecke verschiedener Art. Allen Plänen gemeinsam und damit notwendiges Merkmal der Begriffsbildung ist die Ausrichtung auf eine ganz bestimmte Zielsetzung, etwa die Schaffung eines näher bezeichneten Ordnungszustandes. Dieses gesetzte Ziel zu erreichen, ist Funktion des Planens, nicht jedoch, es zu formulieren und zu beeinflussen. Die Zielsetzung oder die Aufgabenstellung ist dem Plan vielmehr vorgegeben, die schöpferische Bestimmung eines Leitbildes ist ein vom Planen losgelöster Vorgang abstrakter Bewertung, der ihm auch begrifflich nicht zuzuordnen ist[15].

---

13) KÜHL aaO S. 14/15.

14) zu weitgehend, wenn KÜHL aaO S. 15 diese mehrfache begriffliche Verwendungsmöglichkeit für eine der Ursachen der begrifflichen Unbestimmtheit der Raumplanung überhaupt hält.

Nach dieser allgemeinen Bestimmung von Plan und Planung unter Berücksichtigung der notwendigen Beschränkung des Planungsbegriffs auf jene Tätigkeitsfelder, die eine Zielvorstellung voraussetzen, kann nunmehr versucht werden, die übrigen Begriffe der Raumplanung ihrer inhaltlichen Bedeutung nach zu erfassen und systematisch aufzugliedern.

2. Raumplanung

Der Begriff der Raumplanung bezeichnet einen konkreten Gegenstand planerischer Tätigkeit, das Bezugsobjekt Raum, das im Sinne einer Zielvorstellung geordnet werden soll. Da der Raum weder der Fläche nach begrenzt ist noch der Wortbedeutung nach dazu verleitet, mit Verwaltungsgrenzen staatlicher und auch kommunaler Art identifiziert zu werden, steht der Wortteil Raum in Raumplanung schlechthin für die Dimension des Räumlichen im menschlichen Erfahrungsbereich und gewinnt von daher im gewissen Umfang eine übertragene Bedeutung[16]. Raumplanung bezeichnet folglich die Gesamtheit aller auf eine wie auch immer beschaffene Ordnung des Raumes gerichteten Tätigkeiten von Subjekten öffentlicher Gewalt[17].

Raumplanung ist somit der Oberbegriff für jedwede auf strukturelle Beeinflussung des Raumes abzielende Planungstätigkeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften, wobei es keinen Unterschied macht, ob diese fach- bzw. ortsgebunden oder zusammenfassend, übergeordnet und überörtlich ist. Im dargestellten Sinne

---

15) HÜFNER aaO S. 209; KÜHL aaO S. 15.

16) dazu KÜHL aaO S. 16.

17) die oben entwickelte eingeschränkte Bedeutung des Planungsbegriffs ist auch beim Begriff der Raumplanung zugrunde zu legen.

umfaßt Raumplanung sowohl die Bundes-, Landes-, Gebiets- und Regionalplanung wie auch die Ortsplanung und alle sonstigen Fachplanungen öffentlich-rechtlichen Charakters[18]. Somit kann Raumplanung der Summe aller zur Erreichung einer erstrebten räumlichen Ordnung eingesetzten planerischen Mittel gleichgesetzt werden[19].

3. Bundes-, Landes-, Gebiets-, Regional- und Ortsplanung

Mit der Kennzeichnung der Raumplanung als Oberbegriff für alle Arten von auf den Raum einwirkenden Planungen ist zugleich ein Zugang zur Bestimmung der Unterbegriffe Bundes-, Landes-, Gebiets-, Regional- und Ortsplanung eröffnet. Offenkundig unterscheiden sich Raumplanung und die im einzelnen aufgeführten Planungsarten im Raum durch die begriffliche Begrenzung der letzteren auf eine näher bezeichnete Fläche, wobei diese Begrenzung weniger geographisch denn verwaltungsorganisatorisch nach dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich der betroffenen Gebietskörperschaft vorgenommen wird. In dieser ersten Sinnbedeutung ist Bundesplanung zu verstehen als Raumplanung für den vom Bund erfaßten und ausgefüllten Flächenbereich. Landesplanung wäre demnach die gesamte auf das Gebiet eines Bundeslandes bezogene raumplanerische Tätigkeit öffentlicher Stellen.

---

18) vgl. hierzu auch HOPPE, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, S. 5.

19) so auch im Ergebnis: NIEMEIER, Rechtsfragen der Raumordnung und Landesplanung, in Juristen-Jahrbuch B. 6 (1965/66), S. 109 ff. (109); MICHEL, Raumordnung und Raumplanung im Strukturbild des modernen Staates, Diss. jur. Frankfurt 1958, S. 28 ff.; WOLFF, VR I, § 38 III a (S. 253); KÖHNEN, Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Rechts, Diss. jur. Köln 1970, S. 4; KÜHL aaO S. 17 unterstellt zwar auch die Bauleitplanung der Raumplanung als Oberbegriff, macht jedoch nicht hinreichend deutlich, ob diese Einordnung auch für andere raum-

Über diese vordergründige Bedeutung hinausgehend haben die Begriffe aber eine umfassendere und gehaltvollere Ausdeutung erfahren[20]. Gemäß der von der Verfassung bestimmten Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Staat und Selbstverwaltung und entsprechend der sich daraus herleitenden konkreten Verwaltungsorganisation ist Bundesplanung jede auf das Gebiet des Bundes ausgerichtete Raumplanungstätigkeit durch den Bund, ebenso wie Landesplanung durch das Land vorzunehmende raumplanerische Tätigkeit für das Landesgebiet ist. Entsprechend ist Gebiets- und Regionalplanung zu definieren als die durch einen näher bestimmten Gebiets- oder Regionalplanungsträger durchzuführende Planungstätigkeit für den jeweils angesprochenen Raumsektor. Schließlich gilt die gleiche Beziehung auch für die Ortsplanung, deren Besonderheit jedoch die begriffliche Präzisierung in § 1 Abs. 1 BBauG[21] ist.
Die Unterbegriffe Bundes-,[22] Landes-,[23] Gebiets-,

---

wirksame Fachplanungen gelten soll. Für die Ausklammerung der Fachplanungen aus dem Begriff der Raumplanung wohl ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Anm. 1 zu § 1. BREUER, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Anm. 3 auf S. 36, bezeichnet diesen weitgesteckten begrifflichen Anwendungsbereich der Raumplanung als "ungewöhnlichen Sprachgebrauch".

20) vgl. dazu auch KÜHL aaO S. 18.

21) Bundesbaugesetz v. 23.6.1960, BGBl I, S. 341 ff.; § 1 Abs. 1 meint die Vorbereitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke durch Bauleitpläne.

22) die Frage, ob dem Bund neben der ihm in Art. 75 Ziff. 4 GG für die Raumordnung zugewiesenen Rahmenkompetenz nach der Natur der Sache eine Vollkompetenz für die Bundesplanung zusteht, ist nicht zweifelsfrei. Bejahend äußert sich dazu das BVerfG in seinem Baurechtsgutachten vom 16.6.54 (BVerfGE 3, 407 ff.(427)); ähnlich auch: ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Einleitung Anm. X 2; JACOB, Kompetenzen und Instrumente des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung, in DVBl 1968, 929 ff.(929); BRENKEN-SCHEFER, Handbuch der Raumordnung und Planung, S. 184; KÜHL aaO S. 26; HOHBERG aaO S. 5. Ablehnend demgegenüber: HEILMANN, Bundesraumordnung? - eine verfassungsrechtliche Betrachtung, in Bay VBl 1958, 357 ff. (360); MEYER, Das Planfeststellungsrecht der Bundesbahn nach § 36 BBahnG und sein Zusammentreffen mit Landesplanungsrecht, Diss.

Regional- und Ortsplanung bezeichnen und somit u. a. die Elemente der Aufgabenart, des raumsektoralen Wirkungsbereichs und des Subjekts der Aufgabenzuständigkeit. Schließlich ist im Zusammenhang mit den genannten Unterbegriffen auf einen Unterschied zum allgemeinen Planungsbegriff einzugehen. Während jener als auf die Verwirklichung eines vorgegebenen Leitbildes beschränkt definiert wurde, ist eine scharfe Aufgabentrennung für die hier in Rede stehenden Begriffe nicht aufrechtzuerhalten. Mit dieser Feststellung jedoch soll

---

jur. Köln 1960, S. 53 ff.; KÖHNEN aaO S. 32 u. 42; BRENKEN, Aktivierung der Raumordnung, in DÖV 1970, S. 81 ff. (81); wohl auch SCHEDL, Planungsregion und Verwaltungsgliederung, in Bay VBl 1968, 293 ff. (293). Nach GIESE, Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung. Ein Rechtsgutachten, S. 20 ff., ist eine Vollkompetenz des Bundes für die Bundesplanung nur insoweit gegeben, als dem Bund Kompetenzen nach Maßgabe der Art. 73, 74, 75 GG zugewiesen sind; DERS. auch, Grundsatz-und Kompetenzfragen bei der Gestaltung der Raumordnung in der BRD, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, H. 13, (1956) S. 16 ff. und 24 ff. BREUER aaO S. 214 Anm. 20 läßt die Entscheidung der Frage dahingestellt, da der Bund mit Verabschiedung des ROG keine Vollregelung einer Bundesplanung für sich in Anspruch genommen habe. Vgl. dazu auch die Ausführungen von KAISER, Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in Kaiser, Planung I, S. 11 ff. (29).

23) In dem hier dargelegten Sinn wird die Landesplanung verstanden von: HALSTENBERG, Die Planung und ihre Träger, in: Stadtplanung, Landesplanung und Raumordnung, S. 46 ff (46); DERS., Die Planung und ihre Sicherung, in DÖV 1961, 566 ff.(566); GEIGER, Entwicklungsplanung in Baden-Württemberg, in: Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, S. 190; ähnlich wie hier auch KLEIN, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, S. 14. Abweichend dagegen ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Anm. 1 zu § 1; ERNST, in Kaiser, Planung III, S. 138; DERS. auch aaO S. 160ff(161); DITTRICH, Versuch eines Systems der Raumordnung, S. 3; NEUFFER, BBauG, S. 32; CARSTENSEN, Raumordnung und Landesplanung in Schleswig-Holstein, S. 104; GIESE, Die Bundeskompetenz, S. 7; KÖHNEN aaO S. 8 u. 9; SCHULTZE, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 15. Nach NAUNIN, Landesplanungsrecht, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht in NRW, S. 395/396, ist Landesplanung nicht die auf ein Bundesland bezogene Raumplanung im oben be-

der oben dargestellte Planungsbegriff nicht korrigiert, sondern lediglich für den hier anstehenden Untersuchungsgang nach Maßgabe der Verwaltungswirklichkeit relativiert werden. Die für die Landesplanung zuständigen Behörden treffen nicht nur Maßnahmen, die als Zielverwirklichung im genannten Sinne zu begreifen sind, sondern stellen zudem in schöpferischem Arbeitsgang räumliche Leitbilder in Form von Programmen und Plänen auf.
Da entgegen der als zutreffend erkannten Notwendigkeit einer begrifflichen Unterscheidung von Planung und dieser vorgegebenen Zielsetzung in der Verwaltungswirklichkeit der Landesplanung dieser Unterschied praktisch aufgehoben bzw. infolge fließender Übergänge beider Tätigkeitsbereiche nicht mehr korrekt zu vollziehen ist, ist die gesamte oben aufgeführte begriffliche Skala ihrem Sinngehalt nach dahin zu erweitern, daß ihre Tätigkeit Leitbildsetzung zur Zielverwirklichung umfassen kann.
Während Bundes-, Landes- und Ortsplanung somit hinreichend verdeutlicht scheinen, ist noch auf die weniger eindeutigen Begriffe des Gebiets und der Region einzugehen.
Der Begriff Gebiet bezeichnet eine flächenmäßig begrenzte Dimension des Räumlichen. Ein Gebiet beinhaltet geographische Abgrenzungen, die sich mit verwaltungsbezirklichen Grenzen decken können, aber nicht müssen. Allerdings bedeutet Gebietsplanung im Unterschied zu Landes- und Regionalplanung in der Regel raumplanerische Tätigkeit

---

zeichneten Sinne, sondern die lediglich von der Ebene der Ortsplanung abgehobene Aufgabe einer weiteren Raumstufe der Verwaltung, nämlich der landschaftlichen. Diesem Grundgedanken habe NRW mit Schaffung der Landesplanungsgemeinschaften Rechnung getragen. Diese unterschiedlichen Deutungen des Begriffs der Landesplanung erhellen in bezeichnender Weise das Fehlen einer einheitlichen raumplanerischen Terminologie. Vgl. hierzu auch ERNST, Rechtsgestaltung der Raumordnung, in BBauBl 1962, 160 ff. (160); DERS., Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in Kaiser, Planung III, S. 129 ff. (130); GEIGER, aaO S. 189 ff. (190); BREUER aaO S. 211 Anm. 5; MÜLLER in HdSW Bd. 8 S. 684; KÖHNEN aaO S. 6; KLEIN aaO S. 10.

für einen der Fläche nach festgelegten verwaltungsorganisatorischen Bereich, der kleiner als ein Bundesland und zugleich größer als ein oder mehrere Landkreise ist[24]. Dabei handelt es sich weitgehend um verwaltungsbezirkliche Abmessungen, die identisch sind mit den Regierungsbezirken und den höheren Gemeindeverbänden wie etwa den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden[25]. Daraus ist zu folgern, daß sich der Anwendungsbereich von Gebietsplanung auf die großflächigen Bundesländer beschränkt[26]. Gebietsplanung ist ihrem Wesen nach Landesplanung mit der Beschränkung auf eine zu beplanende Fläche, die kleiner ist als das die Landesplanungshoheit innehabende Bundesland.
Der Begriff der Region ist relativ neu, und seine konstituierenden Merkmale sind noch keineswegs übereinstimmend anerkannt, wenngleich die Region zum bevorzugten Gegenstand planungswissenschaftlicher Abhandlungen gemacht worden ist[27].

---

24) angesichts der vorhandenen unterschiedlichen Größenordnungen der territorialen Verwaltungsorganisation kann diese Aussage nur einen groben Anhaltspunkt liefern.

25) vgl. die Landschaftsverbandsordnung für das Land NRW (LVerbO nw) vom 12.5.1953 (GSnw S. 217); dazu: HOPPE, Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände; DERS., Die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände und die preußischen Provinzialverbände. Ein Vergleich ihres Aufgabenbestandes, in: Westfalendienst 1965, S. 91 ff. LEIERS, Die Verfassungs- und Aufgabenstruktur der preußischen Provinzialverbände im Verhältnis zu den Landschaftsverbänden von Nordrhein-Westfalen, Diss. jur. Münster 1967; NAUNIN, Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung in Nordrhein-Westfalen, Sonderausgabe aus Westfälische Forschungen, S. 21 ff.

26) vgl. dazu § 12 Abs. 1 LPlanG nw

27) Aus der kaum noch überschaubaren Fülle des Schrifttums sei lediglich verwiesen auf: ISBARY, Zur Gliederung des Bundesgebietes in Planungsräume, in DÖV 1963, 793 ff.; BOUSTEDT, Die Stadt und ihr Umland, in Rf u RO 1953, 29 ff.; BECKER-MARX, Die Region- ein Institut zur Ordnung und Entwicklung der modernen Wirtschaftsräume, in DÖV 1963, 328 ff.; REGION UND STADTREGION, hsg. vom Landkreistag NRW, S. 25 ;

Ohne an dieser Stelle auf konkrete Größenvorstellungen eingehen zu wollen, wird man die Region als den räumlichen Teil eines Bundeslandes oder auch mehrerer benachbarter Bundesländer bezeichnen können, der unterhalb der Größenordnung der zuvor behandelten Kategorie des Gebiets liegt. Die flächenmäßige Ausdehnung der Region ist bei aller Unterschiedlichkeit der diesbezüglich vertretenen Meinungen dahin zu umschreiben, daß sie sich nicht mit dem Flächenareal eines Regierungsbezirks oder eines höheren Kommunalverbandes deckt, insoweit sie nämlich erheblich kleineren Ausmaßes ist. Regionalplanung ist somit Raumplanung für Teilräume eines Bundeslandes oder mehrerer aneinandergrenzender Länder. Wie die Gebietsplanung ist sie ihrem Wesen nach partielle Landesplanung.
Mit diesen begrifflichen Ausdeutungen, die ausgehend vom allgemeinen Planungsbegriff über den bereits spezielleren der Raumplanung für die begriffliche Skala Bundes-, Landes-, Gebiets-, Regional- und Ortsplanung gewonnen wurden, ist eine so weitreichende Klärung erfolgt, daß im weiteren Fortgang der Darstellung von dem hier erörterten begrifflichen Instrumentarium zweifelsfrei Gebrauch gemacht werden kann.

II. Raumordnung und räumliche Ordnung

Abschließend bedarf noch der Begriff der Raumordnung einer näheren Erläuterung. Dabei erweist es sich als erforderlich, die Raumordnung begrifflich von Bundes-[28)]

CHOLEWA - VON DER HEIDE, Die Idee von der Region und Regionalplanung setzt sich durch, in: Der Landkreis 1964, S. 36 ff.; ROMUS, Zur Bestimmung des Begriffs Region, in Festschrift für Dittrich, in Rf u RO 1964, S. 234 ff.; RONNEBERGER, in Eildienst 1966. S. 159; GÖB, Raumordnung zwischen Wollen und Wirklichkeit, in Rf u RO 1966, S. 97 ff.; MATTENKLOTH, Das Bundesraumordnungsgesetz, in: Der öffentliche Dienst 1966, S. 121 ff.; KÖHNEN aaO S. 10; KLEIN aaO S. 15 u. 16;
Zur Entwicklungsgeschichte des Begriffs vergleiche besonders: LANGE, Die Organisation der Region,

und Landesplanung[29] abzuheben. In Praxis und Theorie wird diese Notwendigkeit häufig verkannt, worauf der verbreitete synonyme Gebrauch der angesprochenen Begriffe hindeutet. Die Schwierigkeit einer eindeutigen Bestimmung folgt u. a. aus der fehlenden gesetzlichen Anordnung dessen, was Raumordnung im Unterschied zu Bundes- und Landesplanung aussagt, sowie daraus, daß die Durchsetzung des raumplanerischen Leitbildes weder dem Träger der Bundes- noch dem der Landesplanung aufgegeben ist. Zuständig für die Verwirklichung von Programmen und Plänen der Raumordnung bzw. Landesplanung sind vielmehr die fachlich und räumlich zuständigen Behörden[30]. Von daher scheint sich eine weitgehende begriffliche Gleichsetzung von Raumordnung, Bundes- und Landesplanung anzubieten. Eine Betrachtung der einschlägigen gesetzlichen Planungsgrundlagen zeigt jedoch, daß diese Folgerung unzutreffend ist.
Zwar heißt es in § 1 Abs. 3 BBauG, daß die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind, doch hat es der Gesetzgeber unterlassen, die nebeneinander gestellten Begriffe der Raumordnung und der Landesplanung zu erläutern und ggf. voneinander abzugrenzen. Immerhin läßt bereits diese Handhabung auf den Willen des Gesetzgebers schließen, die genannten Begriffe nicht gleichbedeutend zu verwenden, denn sonst wäre einer von ihnen überflüssig[31]. Für die erforderliche Abgrenzung der Raumordnung von der Bundesplanung läßt sich daraus allerdings noch kein Argument herleiten. Deutlicher erkennbar wird die gesetzgeberische Intention in der Fassung des § 1 Abs. 1 ROG und des § 1 Abs. 1 LPlanG. In § 1 Abs. 1 ROG heißt es: "Das Bundesgebiet

---

Diss. jur. Göttingen 1968, WAGENER, Neubau der Verwaltung, in Speyerer Schriften Bd. 41, S. 172 ff.

28) vgl. dazu KÜHL aaO S. 20.

29) HOHBERG aaO S. 38.

30) NOUVORTNE in Rf u RO 1966, 177 ff. (178).

31) so zutreffend KÜHL aaO S. 21.

ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient".
Ist demnach Aufgabe und Ziel der Raumordnung eine qualitative, an der freien Entfaltung der Persönlichkeit ausgerichtete raumstrukturelle Entwicklung, so wird damit bereits die Raumordnung als Zustand eines nach optimalen Gesichtspunkten geordneten Raumes angedeutet. Zum Nachteil begrifflicher Klarheit wird jedoch dieser Ansatzpunkt durch eine unpräzise Verwendung des Begriffs Raumordnung in den weiteren Vorschriften des ROG entwertet[32]. Demgegenüber formuliert § 1 Abs. 1 LPlanG mit hinreichender Deutlichkeit: "Aufgabe der Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung". Hier wird deutlich, daß es sich bei den Begriffen Raumordnung und Landesplanung um verschiedene Gegenstände handelt, die jedoch in einer besonderen Beziehung zueinander stehen. Raumordnung ist das der Landesplanung vorgegebene und von ihr anzustrebende Ziel. Damit gewinnt der Begriff der Raumordnung die Konturen einer leitbildgerechten Zielprojektion. Im Gegensatz zu dem durch Analysen gewonnenen Befund der real vorhandenen Raumstruktur, eben der räumlichen Ordnung, die als mehr oder weniger geordnet dem anzustrebenden Optimalzustand nur unzulänglich entspricht, wird mit dem Begriff der Raumordnung eine nach normativen Gesichtspunkten ausgerichtete Ordnung im Raum angedeutet. Raumordnung ist somit im Sinne einer wertbetonten Ordnungsvorstellung zu verstehen. Sie verkörpert eine Konzeption künftiger räumlicher Ordnung[33].

---

32) zur Bedeutung des Begriffs Raumordnung in den einzelnen Vorschriften des ROG vgl. HOHBERG aaO S. 40.

33) so auch: DIE RAUMORDNUNG IN DER BRD, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung 1961, S. 10; GEIGER aaO S. 190, DITTRICH, Das Leitbild in der Raumordnung, in: Das BBauG und andere aktuelle Probleme des Städtebaus und Wonungswesens, S. 201 ; KOCH, Landesplanung und Städtebau, aaO S. 209;

Nach alledem beinhaltet Raumordnung die umfassende, übergreifende Vorstellung in bezug auf die Ordnung des Raumes[34], in deren Dienst Bundes-, Landes-, Gebiets- und Regionalplanung notwendigerweise stehen, soll ihre Tätigkeit funktionsgerecht sein.
Nachdem Raumordnung einerseits und Bundes- wie Landesplanung andererseits funktional unterschieden worden sind, soll im Anschluß daran noch der häufig[35] verwandte Begriff der Raumordnungspolitik erläutert werden[36]. Unter Raumordnungspolitik soll hier die Summe aller staatlichen und kommunalen Bemühungen verstanden werden, die geeignet sind, eine Verwirklichung der Raumordnung, des leitbildgerechten räumlichen Ordnungszustandes, herbeizuführen. Im weiteren Sinne sind auch Bundes- und Landesplanung als Instrumente solcher Raumordnungspolitik zu begreifen. Ihre hervorragende Bedeutung

---

MÜLLER in HdSW Bd. 8, S. 684; ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Anm. 1 zu § 1.
Abweichend wird der Begriff der Raumordnung definiert von: HALSTENBERG in DÖV 1961, 566 ff. (566); ERNST in Kaiser, Planung III S. 138; DERS., in: Der Landkreis 1963, S. 175 ff. (176); JENSEN aaO S. 410; NEUFFER aaO S. 32; SCHRÖDTER, BBauG, Anm. 5 zu § 1; RICHTER, Der Begriff Raumordnung und sein rechtlicher Niederschlag in dem Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, in Rf und RO 1964, 17 ff. (19); OLSEN, Die raumordnungspolitischen Mittel, in Festschrift für Dittrich, in Rf u RO 1964 S. 230 ff. (230); UMLAUF, Leitgedanken zur Raumordnung, in: Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum, S. 176; BLAUM, Raumordnung und Verwaltung, in DVBl 1953, 8 ff. (11); KÖHNEN aaO S. 3 und 4; KLEIN aaO S. 13 und 14.

34) zu den verfassungsrechtlichen Bindungen, denen die Schöpfung dieser Leitbildvorstellung unterliegt, vgl. HOHBERG aaO S. 41 ff.; KÜHL aaO S. 29 ff.; DITTRICH, Das Leitbild und seine Problematik, in: Raumforschung, Festschrift der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 107 ff.; ERNST in Kaiser, Planung III, S. 129 ff. (147);

35) BRENKEN-SCHEFER aaO S. 131; RICHTER aaO S.19; OLSEN aaO S. 230; GÖB, Raumordnung zwischen Wollen und Wirklichkeit, Gedanken zum Vollzug des ROG, in Rf u RO 1966 S. 97;

36) diesbezüglich zweifelnd NOUVORTNE in Rf u RO 1966, S. 178; KÖHNEN aaO S. 2.

für die Realisierung der Raumordnung darf jedoch nicht zu einer Verkennung der sonstigen raumordnungspolitischen Mittel führen. Raumordnungspolitik ist damit die Gesamtheit aller Maßnahmen in Gesetzgebung und Verwaltung, die die durch die räumliche Umwelt bedingten Lebensverhältnisse der Menschen beeinflussen[37].

§ 2 Geschichtliche Entwicklung der Raumplanung

In § 1 wurden Begriffe untersucht und Abgrenzungen vorgenommen. Dabei wurde dem Erfordernis eindeutiger Bestimmung und präziser Handhabung der Vorrang gegenüber einer mehr historisch orientierten Begriffsanalyse eingeräumt. Wenn im folgenden eine knappe Darstellung des Entwicklungsgangs von Raumordnung und Landesplanung gegeben wird, so geschieht dies, um vom historischen Entwicklungsprozeß her den Zugang zum aktuellen Organisationsschema der nordrhein-westfälischen Landesplanung zu gewinnen.

Die sich in rascher Entwicklung verdichtenden industriellen Produktionsabläufe schufen spätestens mit Eintritt in das 20. Jahrhundert Kernpunkte industrieller und damit städtischer Ballung. Diese sich nach vorherrschend liberal-kapitalistischer Ideologie ungeordnet vollziehende Entwicklung ließ die industriell-gewerblichen Zentren alsbald zu bis dahin nicht gekannten Problemgebieten werden. Die Erkenntnis, daß es sich bei diesen Siedlungsballungen eher um amorphe Konglomerate denn um wohlgeordnete Gemeinwesen handelte, schuf die Voraussetzung für eine als notwendig erachtete planerische Entwicklungssteuerung.

Namentlich die "Deutsche Gartenstadtgesellschaft" (1902) und die Grünflächenkommission für Teile des Regierungsbezirks Düsseldorf (1910) stehen am Anfang dieser Entwicklung, indem sie sich mit den Mitteln des Flucht-

---

37) so ERNST in Kaiser, Planung III, S. 138.

linienplanes und der interkommunalen Zusammenarbeit um die Schaffung von Grüngürteln für die Industriegebiete bemühten[38]. Im Zusammenhang mit der Aufbautätigkeit nach Ende des ersten Weltkrieges markiert der Zusammenschluß von Gemeinden und Verbänden sowie Vereinigungen des Wirtschaftslebens im Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk (1920) einen bedeutenden Schritt auf dem Weg zur organisatorischen Ausprägung der Landesplanung. Zwar beschränkten sich die Aufgaben dieses Verbandes im wesentlichen auf die überörtliche Festsetzung von Fluchtlinien, den Ausbau des Nahverkehrsnetzes und die Schaffung bzw. Erweiterung von Erholungsgebieten, doch hat dieser Verband bei den beteiligten Gebietskörperschaften die Erkenntnis der Notwendigkeit verstärkt, Sachbereiche überörtlicher Bedeutung der eigenen Planungszuständigkeit zu entziehen und sie übergeordneten Kompetenzträgern zu überlassen.

Im Anschluß an die Gründung des Siedlungsverbandes entstanden zahlreiche regionale Planungsverbände, die im Wege der Selbstverwaltung zusammenfassende Planungen für die Gesamtentwicklung ihres Zuständigkeitsbereichs entwarfen[39]. Zutreffend weist Ernst[40] darauf hin, daß für diese gesamte Entwicklungsphase staatliche Behörden von der Ausübung landesplanerischer Tätigkeit ausgeschlossen waren.

Erst die im Gefolge der totalitären Staatsauffassung vermehrten Raumansprüche brachten eine Abkehr von dem Grundsatz selbstverwaltungsrechtlicher Planungsorganisation. Mit Bestellung der Reichsstelle für Raumordnung

---

38) HOHBERG aaO S. 2.

39) HOHBERG aaO S. 2/3; UMLAUF, Geschichte der deutschen Landesplanung und Raumordnung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, S. 5; DERS., Wesen und Organisation der Landesplanung, S. 15 ff.; WEBER, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, S. 10; KLAMROTH, Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der BRD und in Berlin, Mitteilungen des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg, S. 56.

40) ERNST in Kaiser, Planung III, S. 136.

zum obersten Planungsorgan wurden dieser die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Reichs- und Landesplanung zugewiesen. Den nachgeordneten Planungsbehörden waren als beratende Gremien Landesplanungsgemeinschaften zugeordnet. Als Mitglieder gehörten ihnen kommunale Gebietskörperschaften, staatliche Behörden sowie staatsfreie Organisationen an[41].

Mit Beendigung des zweiten Weltkrieges wurde diese Planungsorganisation gegenstandslos. Wie Umlauf mit Recht anmerkt[42], hätte es nach gewandelter Verfassungsrechtslage nahe gelegen, an die politisch völlig unverdächtigen Organisationsformen der Zeit vor 1933 anzuknüpfen und dem Element der Selbstverwaltung breiten Raum in der Gestaltung der Landesplanung zu überlassen. Geschehen ist dies jedoch nur in Nordrhein-Westfalen, das als erstes Bundesland am 11.3.1950 ein Landesplanungsgesetz schuf[43].

Das bis zum Erlaß des Landesplanungsgesetzes von 1962 in Kraft gewesene Gesetz bestimmte den Ministerpräsidenten und die Regierungspräsidenten zu Landesplanungsbehörden und die Landesplanungsgemeinschaften zu Trägern der Landesplanungsarbeit unter der Aufsicht des Minister-

---

41) vgl. Das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand v. 29.3.1935 (RGBl I S. 468), die Erlasse über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26.6. und 18.12.1935 (RGBl I S. 793 u. 1515) und die erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung v. 15.2.1936 (RGBl I S. 104). Ausführlicher dazu: MICHEL aaO S. 18; HOHBERG aaO S. 13; UMLAUF, Wesen und Organisation der Landesplanung, S. 81 ff.; DERS., Die praktische und theoretische Entwicklung der Landesplanung in der BRD, in: Demokratische Stadt- und Landesplanung, S. 33/34; BIELENBERG, Gilt die reichsrechtliche Regelung der Raumordnung und Reichs- und Landesplanung aus den Jahren 1935/1936 heute noch fort?, in DVBl 1961, 801 ff. (802/803); ERNST in Kaiser Planung III, S. 137.

42) UMLAUF in Informationsbriefe für Raumordnung 1967, S. 8.

43) GVBl nw S. 41; vgl. auch die dazu ergangene DVO v. 28.6.1950 (GVBl nw S 141), geändert durch VO vom 28.7.1953 (GVBl nw S. 317).

präsidenten[44]. Den Landesplanungsgemeinschaften oblag die Aufstellung der Raumordnungspläne, die auf Antrag von der obersten Landesplanungsbehörde gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden für verbindlich erklärt werden konnten. Weiterhin konnte diese im Einvernehmen mit der jeweils zuständigen Landesplanungsgemeinschaft, den zuständigen Fachministerien und den sonstwie beteiligten Behörden die Festsetzung von Fluchtlinien für Flächen von überörtlicher Bedeutung verlangen[45]. Dieses Instrumentarium wurde ergänzt durch den mit aufschiebender Wirkung ausgestatteten Widerspruch.

Nach dieser Regelung fiel die Landesplanung weitgehend in die Zuständigkeit der Selbstverwaltung, während die staatlichen Behörden auf bestimmte Aufsichts- und Mitwirkungsrechte beschränkt waren.

Mit dieser organisatorischen und instrumentalen Ausgestaltung der Landesplanung folgte der Landesgesetzgeber der Praxis der Planungsverbände auf freiwilliger Grundlage in den zwanziger Jahren. Der gewandelten Auffassung von der Stellung des Staates in der Landesplanung entsprechend und in Berücksichtigung der Erfahrung, daß das Landesplanungsgesetz von 1950 den Planungsbehörden lediglich ein unzulängliches Instrumentarium an die Hand gegeben hatte, wurde das alte Landesplanungsgesetz durch Erlaß des Landesplanungsgesetzes vom 7. Mai 1962[46] abgelöst[47].

10 Jahre nach Inkrafttreten des Landesplanungsgesetzes von 1962 verabschiedete der Landtag Nordrhein-Westfalen das Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 30. Mai 1972[48]. Die Änderung trat am 1. Juli 1972 in Kraft[49].

---

44) § 2 LPlanG nw von 1950, Art. I der 1. DVO von 1950

45) § 3 LPlanG nw von 1950

46) GV nw S. 229

47) Zur Gesamtentwicklung in NRW vgl. u. a. NAUNIN, Wiederaufbau in Westfalen 1945 - 1951, H. 8 der Schriftreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie, S. 226 ff.; UMLAUF, Möglich-

Wesentlicher Inhalt der erfolgten Gesetzesänderung ist, daß das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschlossen wird und die Landesentwicklungspläne von der Landesplanungsbehörde unter Beteiligung der Landesplanungsgemeinschaften erarbeitet und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags aufgestellt werden[50]. Die übrigen Änderungen beruhen - abgesehen von verschiedenen redaktionellen Neufassungen - auf dem Erfordernis der Anpassung des Landesplanungsrechts an das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. April 1965[51] und der Einarbeitung von inzwischen mit dem Landesplanungsgesetz von 1962 gemachten Erfahrungen[52].

§ 3 Raumplanung im System der gestaltenden Verwaltung

Der historische Aufriß der allgemeinen Entwicklung der Landesplanung läßt bereits die groben Umrisse des Bezugsfeldes von Funktion und Bedeutung der Raumplanung im modernen Staat erkennen. Wenn die ersten landesplanerischen Bemühungen als eine Antwort hoheitlicher Korporation auf neue gesellschaftlich-ökonomische Entwicklungsgänge zu werten sind, so gilt diese Feststellung in vollem Umfang für das weite Feld der Raumpla-

---

keiten und Grenzen der Landesplanungsgemeinschaften, in: Stadtplanung, Landesplanung, Raumordnung, Vorträge und Berichte, hsg. von der Landesgruppe nw der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, S. 32 ff.

48) GV nw S. 141

49) Nach einer Neubekanntmachung gilt nunmehr das Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 1. Aug. 1972 (GV nw S. 244)

50) §§ 10 S. 1 u. 11 Abs. 2 LPlanG

51) BGBl I. S. 306

52) vgl. hierzu NIEMEIER, Die Parlamentarisierung landesplanerischer Pläne, in: Städte- und Gemeinderat 1971, S. 310 ff. und DAHLKE, Novelle zum Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen, in DÖV 1973, 41 ff.

nung in einem Zeitraum sich immer mehr verdichtender Lebensbeziehungen und wachsender sozialer Abhängigkeiten.

Während öffentliche Verwaltung im bürgerlichen Rechtsstaat sich in ihrer Bedeutung weitgehend darin erschöpfte, die äußere Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten und somit die Voraussetzungen für eine "freie Entfaltung und soziale Gestaltung der bürgerlichen Gesellschaft" zu schaffen[53], ist Verwaltung im Zeichen verfassungsgestaltender Sozialstaatlichkeit auf positive Gestaltung einer gerechten Sozialordnung ausgerichtet. Der geänderten Verfassungsrechtslage entspricht somit ein Wandel öffentlicher Verwaltung[54], der Aufgabenstellung und Aktionsformen gleichermaßen umfaßt. Zwar war ein ausschließlich statisches Verständnis der öffentlichen Verwaltung zu keinem Zeitpunkt der Verwaltungsgeschichte vollauf gerechtfertigt, doch liegt die Besonderheit einer aktuellen Verwaltungswürdigung gerade darin, daß die schnelle und durchgreifende Veränderung aller Lebensvorgänge die herkömmlich wenig flexibel strukturierte Verwaltung zu fortlaufender Anpassung an sich verändernde Umstände und Gegebenheiten in Gesellschaft und Wirtschaft zwingt[55].

Verfassungsauftrag und die sich permanent verändernden Lebensverhältnisse einer modernen Massengesellschaft[56]

---

53) WOLFF, VR I, § 9 I b 1 (S. 43); DERS., VR III § 137 I a (S. 152/153).

54) näher dazu BADURA, Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat; DERS., Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in DÖV 1968, S. 446 ff.; FORSTHOFF, VR I, S. 3, 4.

55) KÖTTGEN in Kaiser, Planung III, S. 12, 13, 14. vgl. auch FORSTHOFF, Der Staat der Industrie-Gesellschaft, S. 115 ff.

56) zur sozio-ökonomischen Entwicklung eingehend: Erster Raumordnungsbericht der Bundesregierung vom 1.10.1963, BT-Drucks. IV/1492, Raumordnungsbericht der Bundesregierung vom 24.11.1966, BT-Drucks. V/155; vgl. dazu BIELENBERG, Raumordnung in der BRD, Stand und Entwicklung Ende 1966, in DVBl 1967, 517 ff.; Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1968, BT-Drucks. V/3958.

führten zur Ausprägung eines neuartigen Typs öffentlicher Verwaltung, der gestaltenden Verwaltung[57]. Wichtigste Aufgabe und Verfahrensart gestaltender Verwaltung[58] aber ist die Raumplanung. Ihre Aufgabe ist es, die sich häufig gegenseitig ausschließenden Ansprüche auf Raumnutzung auszugleichen und im Wege planerischer Erfassung eine angemessene Berücksichtigung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Bedürfnisse zu gewährleisten. Zur Wahrnehmung dieser Funktion bedient sich die Raumplanung des Instrumentariums der leistenden und der ordnenden Verwaltung[59], wobei nach Meinung von Wolff die Mittel der Ordnungsverwaltung überwiegend anzutreffen sind[60].

Eine den Erfordernissen geänderter Umweltbedingungen entsprechende Raumgestaltung ist damit von hervorragender Bedeutung für die Beantwortung der Sachfrage, in wieweit es der Verwaltung gelingt, die in der Gesellschaft fehlenden Ordnungskräfte durch eigene Aktionsmodelle zu ersetzen und somit eine allseits interessengerechte Raumnutzung herbeizuführen[61].

Dazu auch: ERNST in Kaiser, Planung III, S. 139 ff.; WEICHMANN in Kaiser, Planung III, S. 42 ff.; WAGENER, Umbau der Verwaltung, S. 37 ff.

57) WOLFF, VR I, § 31 Abs. 3 (S. 192).

58) WOLFF, VR III, § 158 I a (S. 302/303).

59) zur Terminologie vgl. FORSTHOFF, Die Verwaltung als Leistungsträger; WOLFF, VR I, § 3 I b 1 und 2 (S. 19); DERS., VR III, § 137 II b und c (S. 154/155).

60) WOLFF, VR III, § 137 IV (S. 161).

61) MICHEL aaO S. 69 ff; BREUER aaO S. 35 und 36; FORSTHOFF, Der Staat der Industrie-Gesellschaft, S. 118.

2. Kapitel

Nordrhein-westfälische Landesplanung im allgemeinen

§ 4 Gegenstand der Landesplanung

Nachdem in den vorstehenden Kapiteln der historische Ablauf landesplanerischer Bestrebungen nachgewiesen und verdeutlicht wurde, welche aktuelle Bedeutung der Raumplanung allgemein angesichts der modernen Lebensbeziehungen zukommt, ist nunmehr die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen nicht nur als Beispiel, sondern als besondere Handlungs- und Gestaltungsform der Raumplanung in Bedeutung, Anwendungsbereich und Arbeitsweise darzustellen.

I. Aufgaben

Die allgemeine Aufgabenstellung der Landesplanung umschreibt der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 LPlanG mit der Formulierung: "Aufgabe der Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung"[1]. Landesplanung ist damit definiert als Planung im Dienst einer zur verwirklichenden Raumordnung. Wesensgemäß ist sie übergeordnete, überörtliche

---

1) Der durch das Änderungsgesetz vom 30. Mai 1972 (GV NW S. 141) neu eingefügte Begriff der Landesentwicklung macht den im Verlauf der landesplanerischen Entwicklung vollzogenen Übergang von der reinen Ordnungsplanung, deren Aufgabe es war und ist, die unterschiedlichen Raumansprüche zu koordinieren, zur Entwicklungsplanung, die Richtlinien und Maßstäbe aufzeigt für die kommende Entwicklung des Landesgebietes (vgl. NIEMEIER in Städte- und Gemeinderat 1971, 310 ff. (311)), vollends deutlich.
Zum Begriff der Entwicklungsplanung im weiteren Sinne vgl. WAGENER, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in DVBl 1970, 93 ff. (93) und PAPPERMANN, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung in DÖV 1973, 505 ff (505).

und zusammenfassende Planung. Diese Aussage ist sicherlich nicht von jener wünschenswerten Klarheit, die Praxis und Lehre berechtigterweise vom Gesetzgeber erwarten, wenn er sich anschickt, eine verhältnismäßig junge Disziplin der öffentlichen Verwaltung zu normieren. Im übrigen entspricht dies der allgemeinen Zurückhaltung des Landesplanungsgesetzes in Fragen der materiellen Ausgestaltung. Wie durchweg auch die entsprechenden Gesetze der anderen Bundesländer beschränkt sich das LPlanG weitgehend auf die Regelung organisations- und verfahrensrechtlicher Fragen. Dabei kann dahinstehen, ob es sich bei dieser Umschreibung der allgemeinen Aufgabe der Landesplanung um eine sogenannte Leerformel handelt, die lediglich programmatisch und präambelhaft zu verstehen sei[2], denn immerhin enthält die Fassung des § 1 Abs. 1 LPlanG, demzufolge Aufgabe der Landesplanung die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung ist, Ansatzpunkte für eine nähere Ausdeutung von Gegenstand und Aufgabe der Landesplanung[3].

Im folgenden ist zunächst auf die Eigenschaften der Übergeordnetheit, der Überörtlichkeit und der zusammenfassenden Planung einzugehen. Mit Bestimmung dieser Merkmale wird eine Gesamterfassung des Wesens der Landesplanung erleichtert. Die Landesplanung ist übergeordnete Planung. Da jeder Überordnung eine Unterordnung korrespondiert, bedeutet der übergeordnete Charakter der Landesplanung, daß diese allen Fach- und Ortsplanungen vorgeht. Diese Übergeordnetheit folgt aus der staatlichen Planungshoheit, die wiederum Ausfluß der allgemeinen Staatsgewalt ist. Damit haben zumindest die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, ihre Organe und Behörden die von ihnen beabsichtigten und durchgeführten Planungsmaßnahmen in das allgemeine landesplanerische Konzept einzuordnen.

---

2) i.d.S. NIEMEIER-MÜLLER, Raumplanung als Verwaltungsaufgabe, S. 15; HUNKE, Standort und Gestalt der Raumforschung, S. 14; KÜHL aaO S. 52.

3) daß der Gesetzgeber mit diesen Worten eine Präzisierung vermeidet, soll hier nicht bestritten werden.

4) siehe auch §§ 15 Abs. 1 u. 16 LPlanG.

Für die den Gemeinden gemäß § 2 Abs. 1 BBauG in Selbstverwaltung obliegende Bauleitplanung bestimmt dies § 1 Abs. 3 BBauG[4]. Die Einhaltung dieser Bestimmung garantieren die in den § 6 und 11 BBauG festgelegten Genehmigungsvorbehalte. Gleichermaßen übergeordnet ist die Landesplanung den verschiedenen Fachplanungen der Ministerien und sonstigen Behörden des Landes. Durch allgemeine bzw. einzelne Weisungen verwaltungsinterner Art kann hier die Landesplanungsbehörde die Beachtung ihrer planerischen Vorstellungen erzwingen. Für sonstige der Staatsgewalt des Landes untergeordnete Subjekte des öffentlichen Rechts folgt eine Bindung an die Landesplanung und ihre Aussagen aus den Vorbehalten des LPlanG über die Rechtsbindung des Landesentwicklungsprogramms, der Landesentwicklungspläne und der Gebietsentwicklungspläne[5]. Dies gilt unabhängig davon, ob die Landesbehörden Fachplanungen nach Landes- oder Bundesrecht betreiben[6]. Dagegen ergibt sich eine Überordnung der Landesplanung gegenüber Fachplanungen von Bundesstellen nicht aus dem Landesplanungsgesetz. Da die Länder aus eigener Hoheitsgewalt keine Befugnisse herleiten können, den Bund durch übergeordnete Planungen zu binden, bedurfte es einer diesbezüglichen Festlegung durch den Bundesgesetzgeber. Demgemäß heißt es in den §§ 4 Abs. 5, 5 Abs. 4 und § 6 ROG sinngemäß, daß die Landesplanung von allen Behörden des Bundes und der Länder, den Gemeinden und Gemeindeverbänden und allen sonstigen Planungsträgern sowie Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts bei allen raumbeeinflussenden Maßnahmen der genannten Stellen zu beachten ist. Laut unmittelbar geltender bundesgesetzlicher Anordnung bindet somit die Landesplanung alle öffentlichen Planungsträger. Davon ausgenommen sind nur die in § 6 ROG näher bestimmten Bundesvorhaben. In diesen Fällen besteht eine Bindungswirkung nur, wenn die zuständige Behörde beteiligt worden ist und innerhalb angemessener

---

5) §§ 10, 11 Abs. 5 u. 13 Abs. 5 LPlanG

6) siehe den Beispielskatalog bei HOHBERG aaO S. 51.

Frist nicht widersprochen hat[7].
Landesplanung ist nicht nur übergeordnet, sondern zugleich auch überörtlich. Wenngleich das Merkmal Übergeordnetheit tendenziell bereits den Begriff der Überörtlichkeit einschließt[8], so zeigt doch die gesonderte Erwähnung dieser Eigenschaft den vom Gesetzgeber gewollten Bedeutungsgehalt. Überörtlich im genannten Sinne ist folglich nicht schon jede oberhalb der örtlichen Ebene liegende Planungsmaßnahme. Es ist vielmehr von der Absicht des Gesetzgebers auszugehen, mit der gewählten Formulierung die Landesplanung in einer Zweifel ausschließenden Weise von der bauleitplanerischen Ortsplanung abzugrenzen. Nach Maßgabe dieser Unterscheidung ist Bauleitplanung, auch wenn sie ihren Planungsbereich über mehrere Orte erstreckt, in keiner denkbaren Beziehung überörtliche Landesplanung. Demnach verfolgt die in § 2 Abs. 4 BBauG enthaltene Regelung, wonach die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abgestimmt werden sollen, keine wie immer gestaltete Aufgabe der Landesplanung, sondern macht lediglich den Versuch, Bauleitplanungen zu koordinieren. Erheblich weiter gehen jedoch die Vorschriften der §§ 3 und 4 BBauG, die deshalb auch schon zweifeln lassen könnten, ob die gemeinschaftliche Bauleitplanung in diesen Fällen nicht bereits ihrer Qualität nach umschlägt und infolge etwaiger Überörtlichkeit dem Charakter der Landesplanung angenähert wird.
Nach § 3 BBauG sollen für benachbarte Gemeinden gemeinsame Flächennutzungspläne aufgestellt werden, wenn ihre städtebauliche Entwicklung durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder wenn gemeinsame Flächennutzungspläne einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglichen. Gem. § 4 Abs. 1 BBauG können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung den Aus-

---

7) der Widerspruch ist zulässig nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 ROG.

8) so auch KÜHL aaO S. 54

gleich der verschiedenen Belange zu erreichen.
Auch bei diesen Formen gemeinschaftlicher Bauleitplanung handelt es sich um Ortsplanung, wenngleich diese für mehrere Gemeinden gebündelt vorgenommen wird[9]. Dasselbe gilt auch für die dem SVR gem. § 16 VerbO[10] i.V.m. § 188 Abs. 5 BBauG eingeräumte Möglichkeit, Bauleitplanung in den vom Gesetz bestimmten Grenzen für das Verbandsgebiet zu betreiben. Bauleitplanung, wie immer sie auch durchgeführt wird, enthält nur die in den §§ 5 und 9 BBauG vorgesehenen Festsetzungen, deren Bezugsobjekte ausschließlich örtlicher Natur sind. Festlegungen überörtlichen Charakters sind den Gemeinden - als der Landesplanung vorbehalten - verwehrt.
Schließlich ist Landesplanung zusammenfassende Planung. Mit diesem Merkmal wird die Landesplanung zusätzlich gegenüber allen Fachplanungen abgegrenzt. Landesplanung darf sich daher nicht auf einzelne Planungsvorhaben räumlich-ortsgebundener bzw. fachlicher Art beschränken. Sie hat vielmehr in einer zusammenfassenden Gesamtschau aller raumbeeinflussenden Planungen die Vorstellung von einer allgemeinen Landesentwicklung zu entfalten. Zusammenfassende Planung ist folglich zu hohen Anteilen koordinierende Planung[11].
Andererseits ist Landesplanung nicht auf die Koordinierung von Fachplanungen beschränkt. Eine solche Feststellung zu treffen, hieße die Aufgabenstellung der Landesplanung verkürzen. Landesplanung hat darüberhinaus nach Berücksichtigung aller räumlichen und fachlichen Einzelbereiche eine leitbildgerechte Konzeption

---

9) vgl. auch HOHBERG aaO S. 54 und KÖHNEN aaO S. 72 u. 74.

10) Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5.5.1920 (PrGS nw S. 29).

11) KÜHL aaO S. 55; HOHBERG aaO S. 55; EVERS, Die wirtschaftspolitische Aufgabe der Region, in: Der Landkreis 1963, 170 ff. (170); ISBARY-LEY, Der Beitrag der Landkreise in der Landesplanung und der Raumordnung, in: Der Landkreis 1961, S. 350 ff. (355); MÜLLER in HdSW Bd. 8, S. 684.

von der räumlichen Entwicklung des Landesgebietes zu entwerfen und dabei spezifische Planungsaspekte zugrunde zu legen, die nicht identisch sind mit denen der verschiedenen Fachplanungen[12]. Landesplanung ist somit wesentlich mehr als nur Instrument der Harmonisierung und Koordinierung aller Fachplanungen, sondern schöpferische Gesamtschau, die andere Planungen zur Einordnung zwingt. Für kommunale wie staatliche Fachplanungen hat die Landesplanung Entwicklungslinien zu erarbeiten, nach denen diese Planungsträger ihre Tätigkeit auszurichten haben.

Weiteren Aufschluß über die Aufgabenstellung der Landesplanung als die im näher bezeichneten Sinn übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung gibt § 1 Abs. 2 LPlanG, der bestimmt: "Die Landesplanung soll die Landesentwicklung in der Weise beeinflussen, daß unerwünschte Entwicklungen verhindert und erwünschte Entwicklungen ermöglicht und gefördert werden".

Damit ist angedeutet, daß Landesplanung nicht nur die Aufstellung von Planungen und die Abstimmung der verschiedensten Fachplanungen mit diesen beinhaltet, sondern zugleich auf eine Verwirklichung der erstellten Planungen Einfluß zu nehmen hat. Dieses von Kühl[13] mit den Begriffen "positive Entwicklungsfunktion" und "negative Abwehrfunktion" umschriebene, vom Gesetz verlangte Bemühen um die Durchführung der Planungen bedeutet nicht, daß Landesplanung gleichermaßen Planung und Plan-

---

12) GEIGER aaO S. 191 sieht den Schwerpunkt der Landesplanung entgegen einer auf die Koordination beschränkten Funktion in der Steuerung des Entwicklungsablaufs unter räumlich und sachlich übergeordneten Gesichtspunkten. NIEMEIER, Landesplanungsrecht und energierechtlich Probleme, Bericht über das 33. Kolloqium des Instituts für Energierecht an der Universität Köln, in DÖV 1968, S. 48 ff. (48) erwähnt den Begriff der Negativ- und Positiv-Planung.

13) KÜHL aaO S. 59.

vollzug umfaßt. Die getroffene Unterscheidung von Plan und Planvollzug behält auch für den Aufgabenbereich der Landesplanung ihre uneingeschränkte Bedeutung, da diese nicht Träger von unmittelbaren Durchführungsmaßnahmen sein kann[14]. Dies sind vielmehr die Fachplanungsträger sowie die Träger allgemeiner raumbezogener Planung. Planungs- und Koordinierungstätigkeit der Landesplanungsbehörden dient daher im gleichen Maße der Ermöglichung und Förderung erwünschter Entwicklungen wie der Verhinderung unerwünschter Entwicklungen.
Verdeutlicht wird diese Funktion noch durch den in § 2 LPlanG aufgeführten Aufgabenkatalog der Landesplanungsbehörde, wonach diese u. a. darauf hinzuwirken hat, daß bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung, einschließlich des Einsatzes raumwirksamer Investitionen, die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet werden (§ 2 b LPlanG) und eine Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen angrenzender Länder und Staaten, soweit sie sich auf die Raumordnung im Lande Nordrhein-Westfalen auswirken können, erfolgt (§ 2 c LPlanG)[15].
Landesplanung ist folglich nach Gegenstand und Aufgabe festgelegt als übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung, die durch die Erarbeitung von allgemeinen Entwicklungsvorstellungen und die Abstimmung aller sonstigen raumbeeinflussenden Maßnahmen mit diesen erwünschte Entwicklungen zu fördern und unerwünschte zu verhindern hat.

II. Zielsetzung

Eine eigene Aussage über die Zielsetzung der Landesplanung enthält das LPlanG nicht. Zwar lautet die Überschrift zum Abschnitt II des Gesetzes "Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung"[16], doch ist

---

14) NOUVORTNE in Rf u RO 1966, 177 ff. (178); HOHBERG aaO S. 50.

15) vgl. HALSTENBERG, Nordrhein-Westfalen im nordwesteuropäischen Raum: Aufgaben und Probleme gemeinsamer Planung und Entwicklung, S. 10.

dort lediglich erläutert, in welcher Form diese Ziele darzustellen sind, wer für ihre Aufstellung zuständig ist, und welches Verfahren dabei zu beachten ist. Damit bestätigt sich auch hier wieder die bereits oben erläuterte Feststellung, daß das LPlanG sich hinsichtlich der Regelung materieller Fragen eine bedauerliche Zurückhaltung auferlegt. Allerdings fehlt insoweit nicht jeglicher Hinweis auf die Zielsetzung. Der erwähnte § 1 LPlanG enthält in seinem Abs. 1 zumindest die groben Umrisse einer solchen. Wenn es dort heißt, daß Aufgabe der Landesplanung die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung ist, so wird damit die Raumordnung im Sinne eines normativen Leitbildes als das allgemeine Ziel der Landesplanung angesprochen. Planung übergeordneter, überörtlicher und zusammenfassender Art ist in besonderer Weise darauf verwiesen, Vorstellungen darüber zu entwickeln, auf welche Zielsetzung hin Planung zu betreiben ist. Nur in eindeutiger Zuordnung zu einem hinreichend konkretisierten Leitbild der Raumordnung vermag Landesplanung ihre Aufgaben zu erfüllen. Dabei darf die begriffliche Unterscheidung von Aufgabenstellung und Zielsetzung nicht zu der irrigen Annahme verleiten, die Zielsetzung sei der Landesplanung entsprechend der erfolgten Definition des allgemeinen Planungsbegriffs vorgegeben, womit ihr eine Einflußnahme auf letztere verwehrt wäre. In diesem Zusammenhang ist auf die Umschreibung der Landesplanung zurückzukommen, die davon ausgeht, daß Landesplanung auch die Kompetenz zur originären Leitbildschöpfung umfaßt. Auch läßt die Praxis eine deutliche Trennung von Leitbildschöpfung und Planung zwecks Zielverwirklichung nicht zu[17].

Gleichwohl ist damit nicht die Notwendigkeit beseitigt, Planung und Zielsetzung voneinander abzugrenzen. Das Ziel der Raumordnung normativ festzulegen und ihm in

---

16) § 9 LPlanG

17) KÜHL aaO S. 18

Form von Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungsplänen und Gebietsentwicklungsplänen Ausdruck zu verleihen, ist somit vorrangiges Anliegen der Landesplanung. Bei seiner Erarbeitung ist die Landesplanung gewissen Bindungen unterworfen. Eine unmittelbare Bindung der Landesplanung an die vom Bundesgesetzgeber gemäß der ihm zustehenden Rahmenkompetenz[18] normierten Raumordnungsgrundsätze[19] ordnet § 3 Abs. 2 S. 1 ROG an. In sachlicher Übereinstimmung damit spricht der neugefaßte § 1 Abs. 1 LPlanG von "Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung". Diese an der Verfassungsordnung ausgerichteten Grundsätze[20] sind der verbindliche Rahmen für die Landesplanung, was diese jedoch nicht hindert, ihrerseits weitere Grundsätze aufzustellen, soweit diese den erstgenannten nicht entgegenstehen[21].

§ 5 Rechtscharakter

I. Regierungs- oder Verwaltungshandeln

Die hiermit aufgeworfene Fragestellung hat nicht den Rechtscharakter bestimmter Handlungsakte der Landesplanungsstellen zum Inhalt. Ebensowenig soll sie die Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche der je verschiedenen Planungsbehörden rechtlich einordnen. An diesem Punkt der Gesamtdarstellung ist die Untersuchung vielmehr auf die Frage einzuengen, ob die Landesplanung ihrem Wesen nach als Element der Regierung oder der Verwaltung zu bezeichnen ist, bzw., ob eine solche Aussage daran scheitert, daß die Landesplanung eine komplexe Erscheinung ist, die sich nicht in Akte der vorgenannten Art aufspalten läßt.

---

18) Art. 75 Ziff. 4 GG

19) § 2 ROG; siehe dazu DUPPRÉ, Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 7 ff.

20) vgl. die Formulierung in § 1 Abs. 1 ROG; ferner: KÜHL aaO S. 30 ff.; HOHBERG aaO S. 47

21) § 2 Abs. 3 ROG

Nach Hohberg[22] ist Landesplanung leitende und regierende Tätigkeit. Die Bestimmung der Raumordnung sei ebenso ein Regierungsakt wie die Aufstellung des landesplanerischen Programms oder Plans. Zwar bestimme die Landesplanung nicht die Richtlinien der Landespolitik, aber immerhin doch die Raumordnungspolitik auf dem Gebiet der Bodennutzung, was noch als Regierungstätigkeit zu werten sei. Demgegenüber nimmt Kühl[23] gerade für die Planungsarbeit auf der Landesstufe an, daß hier wie im übrigen auch bei der Tätigkeit der Landesoberbehörden auf anderen Gebieten Regierungs- und Verwaltungstätigkeit ineinander fließe und kaum trennbar verknüpft sei.

Der Versuch einer Klärung dieser Frage hat von dem Begriff der Regierung im Unterschied zur allgemeinen Verwaltung auszugehen[24]. Regierungstätigkeit ist gegenüber dem weiten Aufgabenfeld öffentlicher Verwaltung als diejenige Tätigkeit zu bezeichnen, die politisch im Sinne von Leitung und Führung des Staatsganzen ist. Sie ordnet Legislative und Exekutive bestimmten politischen Zielsetzungen zu und integriert alle Äußerungsformen staatlicher Hoheitsmacht, indem sie alle Ebenen staatlicher Wirksamkeit an die Leitlinie der umfassenden Gestaltung des öffentlichen Lebens bindet. Regierungstätigkeit ist somit schöpferische, zukunftsgerichtete Lenkungs- und Leistungs-

---

22) HOHBERG aaO S. 57; DERS., Die Landesplanungsgesetze von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, in Rf u RO 1967, 18 ff. (18); so auch DUPPRÉ nach NOLL in: Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, in Speyerer Schriften Bd. 43, S. 112.

23) KÜHL aaO S. 18

24) die Bildung eines Begriffs der öffentlichen Verwaltung gilt allgemein als schwierig und daher nur in Ansätzen gelungen. Vielfach wird die bereits von OTTO MEYER, Deutsches Verwaltungsrecht I, S. 8, verwandte negative Definition der Verwaltung als Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung der ihm gesetzten Zwecke, insofern sie weder Legislative noch Judikative ist, zugrunde gelegt; dazu kritisch WOLFF, VR I, § 2 I a (S. 7).

tätigkeit für das Staatsganze[25]. Sie kann auch in den Gemeinden und Gemeindeverbänden ausgeübt werden, insoweit es dort um die politische Gestaltung des gesamten Gemeinwesens geht[26].

Gemessen an dieser Umschreibung ist unbestreitbar, daß Landesplanung - jedenfalls in der Komponente der Leitbildschöpfung und der Erarbeitung von zusammenfassenden großräumigen Programmen und Plänen - Lenkung und Ausrichtung des Staatsganzen ist. Schon der Gegenstand der Landesplanung, die Tätigkeit für einen im Sinne einer qualifizierten Vorstellung geordneten Raum, deutet darauf hin, daß der Staat von der ihm zustehenden Planungshoheit Gebrauch machen will[27]. Somit wird der gesamte Staatsraum erfaßt und normativen Leitlinien unterworfen. Landesplanung ist folglich in weiten Bereichen Regierungstätigkeit, was in Nordrhein-Westfalen dazu geführt hat, daß die Aufgaben der obersten Landesplanungsbehörde wiederum dem Ministerpräsidenten zugewiesen wurden, nachdem sie zuvor dem Ministerium für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten eingegliedert waren.

Wenngleich mit dieser Wertung eine Ablehnung aller Auffassungen verbunden ist, die Landesplanung wesentlich auf Prognostik und Plantechnik beschränken wollen[28], folgerichtig also auch den Charakter der Regierungstätigkeit leugnen, ist diese Aussage doch insoweit einzuschränken, als nicht der gesamte Handlungsbereich der Landesplanung, gleichviel welcher Behördenträger im einzelnen zuständig ist, Regierungstätigkeit darstellt. Auch unter Berücksichtigung des Umstandes, daß der Landesplanung nicht die unmittelbare Verwirklichung ihrer Ziel-

---

25) WOLFF VR I, § 18 I b 2 und 3 (S. 78/79); vgl. auch Günter und Erich KÜCHENHOFF, Allgemeine Staatslehre, S. 119 ff.; HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, § 14 Abs. 2.

26) WOLFF, VR I § 18 I b 5 (S. 80).

27) Nach RIETDORF, Die Gemeinschaftsaufgaben - ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern? in DÖV 1972, 513 ff (517), ist Planen mehr denn je ein integrierender Bestandteil des Regierens.

28) NIEMEIER-MÜLLER aaO S. 5; MICHEL aaO S. 98.

setzungen aufgegeben ist, was u. a. Vollzugsmaßnahmen verwaltungsrechtlichen Charakters bedeuten würde, umfaßt die gesamte Tätigkeit der Landesplanung auch solche Bereiche, die nicht an der staatsleitenden Funktion der zukunftsbezogenen Planung teilhaben[29]. Die Auffassung Hohbergs geht daher zu weit. Die von Kühl vorgetragene Rechtsmeinung ist allerdings dahin zu präzisieren, daß Landesplanung in weiten Aufgabenbereichen überwiegend Regierungstätigkeit ist, wobei letztere nicht lediglich auf die Leitbildschöpfung beschränkt ist. Kühl ist jedoch insoweit beizupflichten, als er eine ins einzelne gehende Trennung von Regierungs- und Verwaltungstätigkeit im Bereich der Landesplanung für ausgeschlossen hält. Zusammengefaßt ist festzustellen, daß die Landesplanung als Disziplin hoheitlicher Betätigung einen hohen Anteil an der mit dem Begriff der Regierung umschriebenen staatsleitenden Tätigkeit hat.

II. Staatliche Hoheitsaufgabe oder Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung

Die Landesplanung als übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine leitbildgerechte Raumordnung ist originäre Staatsaufgabe. Dies folgt aus dem Tatbestand umfassender staatlicher Planungshoheit, die ihrerseits Ausfluß der allgemeinen Gebietshoheit des Staates ist[30]. Diese Charakterisierung der Landesplanung als originär staatlich hindert jedoch nicht, daß die konkrete organisatorische und verfahrensrechtliche Ausgestaltung dieser Materie durch den Landesgesetzgeber vom bezeichneten Grundtatbestand abweichende Formen aufweist. Insbesondere ist jedes Bundesland frei in der Entscheidung darüber, in welcher Weise die aus rechtlichen und

---

29) vgl. etwa die Befugnisse der Landesplanungsbehörde gem. §§ 7, 8, 14 u. 17 LPlanG

30) HOHBERG aaO S. 50

praktischen Gründen sinnvolle[31] Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltung an Aufgaben der Landesplanung vorgenommen wird. Die Bundesländer können daher bestimmen, ob die Selbstverwaltung mit ihren verschiedenen Entscheidungsträgern überhaupt an der Landesplanung mitwirken soll und, bejahendenfalls, mit welchem Grad an Selbstverantwortlichkeit eine solche Beteiligung versehen sein soll[32]. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat eine sehr weitgehende, sich zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung auswirkende Regelung getroffen, denn § 1 Abs. 3 LPlanG bestimmt insoweit: "Die Landesplanung ist nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung". Mit dieser Charakterisierung bezeichnet das Gesetz nicht etwa nur die Träger der noch näher zu bestimmenden Aufgabenbereiche der Landesplanung. Diese Aussage begründet vielmehr ein Verhältnis der Gleichordnung und Gleichberechtigung von Staat und Selbstverwaltung in der Landesplanung[33]. Die Organisation der Landesplanung wird damit als prinzipiell partnerschaftlich ausgewiesen, entgegen einem sonst vorherrschenden System der Über- und

---

31) NIEMEIER in Juristen-Jahrbuch Bd. 6 S. 118.

32) dies folgt aus der lediglich durch die Rahmenkompetenz des Bundes gem. Art. 75 Ziff. 4 GG eingeschränkten Gesetzgebungszuständigkeit der Länder im Bereich der Landesplanung.

33) so auch WILLING, Landesplanung im größten Bundesland, in: BBauBL 1963, 482 ff. (482); HOHBERG aaO S. 73; NIEMEIER-MÜLLER aaO S. 20; NIEMEIER, Regionale Planung und Landesplanungsgesetze, in DÖV 1963, 803 ff. (806); BECKER-MARX, Regionalplanung, in Speyerer Schriften Bd. 27, 54 ff. (62).
a. M. NOUVORTNE, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 39 ff. (50), der ausführt, Beteiligungsrechte der kommunalen Selbstverwaltung machten die Landesplanung noch nicht zu einer Gemeinschaftsaufgabe; die entsprechenden Landesplanungsgesetze verdeutlichten gerade, daß die Länder keine derartige Bindung gegenüber der Selbstverwaltung hätten eingehen wollen. Zweifelnd auch KÜHL aaO S. 141; ähnlich auch KÖTTGEN, Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, S. 72.

Unterordnung mit stark eingeschränkten Beteiligungsbefugnissen der Selbstverwaltung[34].

Fraglich ist, ob die mit dieser Aussage des Gesetzgebers getroffene Entscheidung im Sinne der in jüngster Zeit viel erörterten Problematik sog. Gemeinschaftsaufgaben zu verstehen ist. Der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe[35] ist allgemein noch nicht hinreichend geklärt. Grob umrissen, ist mit Gemeinschaftsaufgabe ein Bereich des qualifizierten Zusammenwirkens mehrerer Subjekte öffentlicher Verwaltung angesprochen. Näherhin lassen sich nach Wolff[36] die Gemeinschaftsaufgaben begrifflich untergliedern nach materiellen und formellen Gesichtspunkten. Nach dem materiellen Begriff der Gemeinschaftsaufgabe handelt es sich dabei um solche Aufgabenkomplexe, die ihrer Art nach nur von mehreren Trägern öffentlicher Verwaltung gemeinsam erfüllt werden können; dagegen sind unter Zugrundelegung des formellen Begriffs nur solche Aufgaben angesprochen, die von mehreren Aufgabenträgern, in welcher Weise auch immer, im Zusammenwirken erfüllt werden. Alle diese begrifflichen Klärungsversuche werden dadurch beeinträchtigt, daß jedenfalls für die umfassenden strukturgestaltenden hoheitlichen Aufgabenbereiche eine eindeutige Unterscheidung der jeweiligen Zuständigkeiten immer größeren Schwierigkeiten begegnet[37], und sich von dieser Sachlage her die Lösung anzubieten scheint, alle Aufgaben, deren Zuständigkeitsträger sich nicht in ein überkommenes System behördlichen Zusammenwirkens einfügen lassen, mit dem in Rede

---

34) dazu GERHARDT, Entwicklung und Stand des Landesplanungsrechts in Baden-Württemberg, in: Der Landkreis 1963, 400 ff. (401).

35) zur geschichtlichen Herkunft des Begriffs vgl. EISSING, Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinden unter der Selbstverwaltungsgarantie in Nordrhein-Westfalen, S. 35 ff. (41).

36) WOLFF, VR II, § 77 V a 3 (S. 113/114).

37) WORMIT, Ausgleichende Aufgaben der Landkreise, in Speyerer Schriften, Bd. 11, S. 96 ff. (96).

stehenden Terminus zu versehen. Die vielfältigen Bemühungen um eine begriffliche Erfassung des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben[38] haben jedenfalls für den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern mit teilweisem Abschluß der Finanzreform[39] eine begrüßenswerte Präzisierung erfahren. Insoweit heißt es nämlich in Art. 91 a Abs. 1 GG[40], daß der Bund auf den in Ziff. 1 bis 3 genannten Sachgebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitwirkt, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben)[41]. Damit aber werden diese Aufgaben eindeutig von anderen Formen bundesstaatlicher Zusammenarbeit abgegrenzt[42]. Demgegenüber fehlt bislang

---

38) vgl. etwa die Vorträge und Diskussionsbeiträge des 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Jahre 1961, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in Speyerer Schriften Bd. 11.

39) zusammenfassender Bericht von SELMER, Die Finanzreform, in JuS 1969, 498 ff. (498/499).

40) eingefügt durch das 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 21.5.1969 (BGBl I S. 359).

41) zur Problematik der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern vgl. u. a. TIEMANN, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) im System des Grundgesetzes, in DÖV 1970, 161 ff.; DERS., Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung, in DÖV 1970, 725 ff.; GORONCY, Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b des Grundgesetzes, in DÖV 1970, 109 ff.; DERS., Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 b des Grundgesetzes - Zugleich ein Beitrag zu Art. 91 a GG, in DVBl 1970, 310 ff.; RIETDORF, Die Gemeinschaftsaufgaben - ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, in DÖV 1972, 513 ff.; KÖLBLE, Entwicklung der Bundesaufgaben und ihrer Finanzierung im Hinblick auf das Grundgesetz, in: Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, in Speyerer Schriften Bd. 47, S. 54 ff.; SCHWERDTFEGER, Bericht über die Staatsrechtslehrertagung 1972 ("Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat"), in DÖV 1972, 777 ff.
Zur Frage, ob nicht auch die in Art. 75 Ziff. 4 GG aufgeführte "Raumordnung" als Gemeinschaftsaufgabe

eine gesetzlich verbindliche Aussage für die Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. Andererseits ist unumstritten, daß auch und gerade in diesem Bereich des behördlichen Zusammenwirkens Gemeinschaftsaufgaben vorliegen können. Kühl[43], der im übrigen eine abwartende Haltung hinsichtlich der Anerkennung von Gemeinschaftsaufgaben in Verhältnis von Staat und Selbstverwaltung einnimmt, kennzeichnet sie in Anlehnung an das sog. Tröger-Gutachten[44] als solche Aufgaben, deren vordringliche Bewältigung eine besonders ausgeprägte Zusammenarbeit von Staat und Selbstverwaltungskörperschaften erfordert, wobei die Aufgabenausführung Sache der Selbstverwaltungskörperschaften sein muß. Demgegenüber gelangt Eissing [45] zu einer Beurteilung, die Gemeinschaftsaufgaben im staatlich-kommunalen Bereich immer dann für gegeben erachtet, wenn die Erfüllung der Aufgabe außer von ihrem Träger auch von der anderen Seite sachlich beeinflußt werden kann. In diesem Zusammenhang soll allerdings noch nicht jegliche Einschaltung eines anderen Verwaltungsträgers in den Ablauf der Aufgaben - durchführung ausreichen, um von einer Gemeinschaftsaufgabe sprechen zu können[46]. Vielmehr müsse der beteiligte Träger öffentlicher Verwaltung institutionell imstande sein, seine Vorstellungen und Ansichten zum Ausdruck zu bringen[47]. Diese von Eissing gegebene Definition ist im Anwendungsbereich zu umfassend, da sie in letzter Konsequenz darauf hinausläuft, alle Formen von Verwaltungs-

---

in das Grundgesetz eingefügt werden sollte, vgl. KÖHNEN aaO S. 132 ff. (133).

42) vgl. TIEMANN in DÖV 1970, 161 ff. (161).

43) KÜHL aaO S. 140, 141.

44) Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, S. 37 Rdn. 142.

45) EISSING aaO S. 53, 54.

46) EISSING aaO S. 53 nennt in diesem Zusammenhang die Rechtshilfeleistung anläßlich konkreter Aufgabenwahrnehmung.

47) EISSING aaO S. 54.

verbund oder Mischverwaltung[48] als Gemeinschaftsaufgabe zu werten. Wenn der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe einen bestimmten Aussagegehalt verkörpern soll, so ist er auf solche Aufgabenkategorien zu beschränken, die ihrer Art nach nur von mehreren Subjekten öffentlicher Verwaltung erfüllt werden können[49]. Dabei ist nicht von Bedeutung, ob rechtliche Erfordernisse[50] oder lediglich Überlegungen verwaltungstechnischer Wirksamkeit eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung erzwingen.
Bei der Landesplanung sind beide vorgenannten Gesichtspunkte von Bedeutung[51], so daß der Art nach eine Gemeinschaftsaufgabe vorliegt. Die Ausgestaltung der Landesplanung als einer gemeinschaftlichen Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung durch das Landesplanungsgesetz ist demgemäß nicht lediglich als unverbindlicher Programmsatz[52] des Gesetzgebers zu werten, sondern als verbindliche Entscheidung für eine qualifizierte Kooperation zwischen den Behörden des Staates und denen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Im organisationsrechtlichen Teil dieser Arbeit wird dies noch im einzelnen zu erörtern sein.

---

48) WOLFF, VR II, § 77 V a 2 (S. 713).

49) Gemeinschaftsaufgabe im materiellen Sinne.

50) dazu HALSTENBERG, Bund und Raumordnung, Speyerer Schriften Bd. 27, S. 25 ff (35).

51) anders jedoch KÜHL aaO S. 141, 142, der schon die Regionalplanung dem Bereich staatlicher Gesamtverantwortung vorbehalten will. Seine Besorgnis einer weiteren Schwächung des staatlichen Einflußbereichs ist jedoch wenig verständlich.

52) so NIEMEIER-MÜLLER aaO S. 20, die jedoch einräumen, daß der Gesetzgeber diesen Gedanken organisations- und verfahrensrechtlich konsequent durchgeführt hat.

3. Kapitel

Die Organisation der Landesplanung

Die Behördenorganisation im Bereich der Landesplanung ist deutlich geprägt durch eine gleichberechtigte Zusammenarbeit von staatlichen Behörden und denen der Selbstverwaltung. Daß der Behördenaufbau sich im übrigen weitgehend dem Organisationsschema der allgemeinen Verwaltungsstruktur anpaßt[1], wird von daher verständlich. Entsprechend der allgemeinen Organisation besteht in Nordrhein-Westfalen eine Aufgliederung nach oberster, mittlerer und unterer Landesplanungsbehörde, denen die Landesplanungsgemeinschaften als Verkörperung des Selbstverwaltungselements in der Landesplanung gegenüberstehen[2]. Im folgenden ist dieses Organisationsgefüge darzustellen.

§ 6 Die Landesplanungsbehörden der Staatsverwaltung

I. Die oberste Landesplanungsbehörde

Das Landesplanungsgesetz bezeichnet in § 2 die für die Raumordnung und Landesplanung zuständige oberste Landesbehörde als Landesplanungsbehörde. Im Gegensatz dazu lautete § 2 Abs. 1 LPlanG a. F.: "Oberste Landesbehörde für die Landesplanung (Landesplanungsbehörde) ist der Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten". Bedeutete dies auch eine Änderung gegenüber der Rechtslage, wie sie in § 2 LPlanG von 1950[3] ihren Ausdruck

---

1) vgl. das Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG nw) - vom 10.7.1962 (GV nw S. 421).

2) zu weitgehend ist die von NIEMEIER in DÖV 1968, 48 ff. (48) geäußerte Meinung, die Verankerung des neuen Verwaltungszweiges in der Staatsorganisation sei bisher weder gedanklich noch politisch genügend geklärt.

3) Art. I der 1. DVO von 1950.

gefunden hatte[4], so entsprach die vollzogene organisatorische Regelung doch einer bereits 1961 getroffenen Entscheidung der Landesregierung[5], durch die die Landesplanung vom Ministerpräsidenten zum Wohnungsbauministerium verlagert wurde. Mit Neubildung der Landesregierung vom 8.12.1966 trat diesbezüglich abermals eine, diesmal auch von § 2 LPlanG a. F. abweichende Änderung ein. Das Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten wurde umbenannt in Ministerium für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten und verlor damit zugleich den Aufgabenbereich der Landesplanung, der wiederum, wie schon vor 1961, an den Ministerpräsidenten fiel[6]. Es handelte sich dabei um einen organisationsrechtlichen Vorgang, der legitimiert war nach Maßgabe der der Landesregierung zustehenden Organisationsgewalt[7]. Dieser organisationsrechtlichen Veränderung entspricht nunmehr die Neufassung des § 2 LPlanG.
Diese schwankende Zuständigkeitsregelung läßt den Schluß zu, daß offenbar recht unterschiedliche Gründe die jeweils getroffene Regelung motiviert haben. Für eine Einfügung der Landesplanungsarbeit in das allgemeine Bauressort läßt sich u. a. auf die enge Verzahnung von Landesplanung und Bauleitplanung verweisen. Hohberg nennt in diesem Zusammenhang die verwandte Arbeits- und Denkweise beider Disziplinen sowie praktische Berührungspunkte von Landesplanung und Bauleitplanung besonders in den

---

4) oberste Landesplanungsbehörde war der Ministerpräsident.

5) VO über die Zuständigkeit des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten vom 26.4.1961 (GVBl nw S. 188).

6) NIEMEIER, Zusammenfassung der Bauverwaltung in der Zentralinstanz im Lande Nordrhein-Westfalen, in: Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, S. 23 ff. (34).

7) Zum Begriff vgl. BÖCKENFÖRDE, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 29 ff. u. 35 ff.; WOLFF, VR II, § 78 I a (S. 122/123). Nähere Ausgestaltungen dieser Organisationsgewalt enthalten Art. 77 LVerf nw sowie § 4 Abs. 3 LOG nw.

Ballungsgebieten des Landes[8]. Für eine Unterstellung der Landesplanungsarbeit unter die Zuständigkeit des Ministerpräsidenten spricht die hervorragende Einwirkungsmöglichkeit der Behörde des Regierungschefs auf alle Fachbereiche der Regierung und Verwaltung. Eine solche Regelung ist sinnfälliger Ausdruck der zentralen Stellung der Landesplanung gegenüber allen Zweigen der Verwaltung[9].

Nach der aktuellen Regelung in Nordrhein-Westfalen ist die Landesplanung in die Staatskanzlei des Ministerpräsidenten eingegliedert, wo sie der Abteilung Landesentwicklung zugeschlagen wurde. Wenn man zutreffend davon ausgeht, daß die Aufgabe der Landesplanung sich nicht in der Koordinierung aller raumbeanspruchenden Maßnahmen erschöpft, sondern umfassende Landesentwicklung zu betreiben hat, so ist die getroffene Regelung als sachdienlich zu bezeichnen. Angesichts der bereits strukturell angelegten Koordinations-, Integrations- und Entwicklungsfunktion einer Staatskanzlei, die für die Wirksamkeit der Landesplanung hervorragende Voraussetzungen schafft, scheinen in diesem Zusammenhang geäußerte Befürchtungen, die Staatskanzlei könne sich in einem größeren Flächenstaat wie Nordrhein-Westfalen zu einem "Überministerium" entwickeln[10], unbegründet oder doch wenigstens von nachrangiger Bedeutung.

Den Tätigkeitsbereich der Landesplanungsbehörde legt im wesentlichen § 2 LPlanG fest. Demnach hat diese Behörde die Aufgabe:

a) das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne nach Maßgabe des LPlanG zu erarbeiten;

b) darauf hinzuwirken, daß bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung,

---

8) HOHBERG aaO S. 59.

9) HOHBERG, Die Landesplanungsgesetze von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, in Rf u RO 1967, 18 ff. (18).

10) KÜHL aaO S. 61.

einschließlich des Einsatzes raumwirksamer Investitionen, die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet werden;

c) auf eine Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen angrenzender Länder und Staaten, soweit sie sich auf die Raumordnung im Lande Nordrhein-Westfalen auswirken können, hinzuwirken;

d) bei Meinungsverschiedenheiten unter den Landesplanungsgemeinschaften sowie zwischen den Landesplanungsgemeinschaften und den von ihnen zu beteiligenden Stellen im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministern zu entscheiden.

Mit dieser Neufassung des § 2 LPlanG hat der Gesetzgeber eine Anpassung an die entsprechenden Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes des Bundes vollzogen. Insbesondere gilt diese Feststellung für den Wortlaut der Buchstaben b) und c). Die Regelung in § 2 b LPlanG entspricht nämlich § 4 Abs. 1 ROG, wonach der für die Raumordnung zuständige Bundesminister auch auf Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze beim Einsatz von raumwirksamen Investitionen hinzuwirken hat, die in § 2 c LPlanG den Absätzen 3 und 4 des § 1 ROG, wonach die Raumordnung im Bundesgebiet die räumlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum zu schaffen und zu fördern hat und wonach die Ordnung der Einzelräume sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen soll.
Schließlich steht der Landesplanungsbehörde die Staatsaufsicht gegenüber den Landesplanungsgemeinschaften, den Bezirksplanungsbehörden und dem OKD als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde zu.

II. Die Bezirksplanungsbehörde

Laut § 3 Abs. 1 LPlanG sind die Regierungspräsidenten und die Landesbaubehörde Ruhr höhere Landesbehörden für die Landesplanung (Bezirksplanungsbehörden). Ihre allgemeine Aufgabe ist in Abs. 2 wie folgt umschrieben:

"Die Bezirksplanungsbehörde hat dafür zu sorgen, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei behördlichen Maßnahmen und bei solchen Planungen und Vorhaben, die für die räumliche Gestaltung des Planungsbezirks von Bedeutung sind, beachtet werden". Zudem kann diese Behörde unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. 1 LPlanG (Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen) die Baugenehmigungsbehörde anweisen, die Entscheidung über die Zulässigkeit baulicher Anlagen im Einzelfall für einen Zeitraum bis zu 12 Monaten auszusetzen[11]. Die besondere Funktionsfähigkeit der Behörde des Regierungspräsidenten für die Wahrnehmung dieses Aufgabenbereichs folgt aus der allgemeinen Stellung dieser Instanz im Verwaltungsgefüge. Der Regierungspräsident bündelt auf der Ebene der mittleren Verwaltungsstufe die staatlichen Angelegenheiten aller allgemeinen und besonderen Verwaltungen, für die nicht eine Zuständigkeit von Sonderbehörden begründet ist. Als der allgemeine Vertreter der Landesregierung für seinen Bezirk ist der Regierungspräsident verpflichtet, die Entwicklung seines Bezirks in allen Lebensbereichen genauestens zu verfolgen[12]. Der besondere Charakter des Regierungspräsidenten als einer Schaltstelle der allgemeinen Landesverwaltung auf der Landesmittelstufe läßt die höhere Verwaltungsbehörde in hervorragender Weise zu einem Bindeglied zwischen Bauleitplanung, Fachplanungen anderer Art und Landesplanung werden. Diese Eignung des Regierungspräsidenten beruht neben der allgemeinen Koordinierungsfunktion der Behörde auf den zahlreichen ihm zugewiesenen Mitwirkungsbefugnissen im Bereich der Orts- und Fachplanung[13]. Der allgemeine Zuständigkeitskatalog des Regierungspräsidenten schafft damit die Voraussetzungen dafür, daß die Mittelinstanz der staatlichen Verwaltung ihren Aufgaben in der Landesplanung gerecht zu werden vermag.

---

11) § 18 LPlanG

12) §§ 7 Abs. 1 u. 2, 8 I u. II LOG nw.

13) vgl. dazu im einzelnen HOHBERG aaO S. 67.

III. Die untere Landesplanungsbehörde

Die Planungsaufsicht im Landkreis übt der OKD als untere staatliche Verwaltungsbehörde aus[14]. Nach § 4 LPlanG hat er dafür zu sorgen, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei behördlichen Maßnahmen, bei Planungen und Vorhaben im Kreis beachtet werden. Eine Erleichterung dieser Aufgabenstellung bietet die Handhabe des § 23 Abs. 2 LPlanG, wonach die kreisangehörigen Gemeinden auch gegenüber dem Oberkreisdirektor als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde verpflichtet sind, alle von ihnen beabsichtigten oder zu ihrer Kenntnis gelangten Maßnahmen und Vorhaben, die für die Raumordnung Bedeutung haben können, so frühzeitig mitzuteilen, daß diesem die Wahrnehmung der Belange der Landesplanung noch möglich ist.[15] Ergänzt wird diese Bestimmung durch das im § 24 LPlanG festgelegte Auskunftsrecht. Mit Ausnahme der Bauleitplanung[16] übt die untere Landesplanungsbehörde die Fachaufsicht über die Planungen aller nachrangigen Landesbehörden, der Kommunalbehörden und der Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts im Kreis, soweit sie der Landesverwaltung unterliegen, aus. Damit ist die Planungsaufsicht[17] des OKD hinsichtlich der Bauleitplanung gegenüber der allgemeinen Kommunalaufsicht eingeschränkt; andererseits jedoch erheblich erweitert, insoweit sie sich auch auf Behörden im Kreisgebiet erstreckt, die der Kommunalaufsicht des OKD nicht unterstehen[18].

---

14) ausführlich dazu: GRÜTER, Die Planungskompetenzen des OKD nach dem LPlanG Nordrhein-Westfalens, in DVBl 1963, S. 848 ff.

15) § 23 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 LPlanG.

16) vgl. §§ 6, 11 BBauG.

17) zum Umfang der Planungsaufsicht auch EUL, Gegenstand und Umfang der Planungsaufsicht nach dem LPlanG von Nordrhein-Westfalen, in: Bauamt und Gemeindebau 1965, 392 ff. (393).

18) entgegen GRAF von WESTERHOLT, Das neue Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen, in SKV 1962, 203 ff. (203); so auch HOHBERG aaO S. 68.

§ 7 Die Selbstverwaltung in der Landesplanung

- Die Landesplanungsgemeinschaften -

Einer Besonderheit des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechts, der Ausgestaltung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung, entsprechend, bestehen im Landesgebiet die drei Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Westfalen und der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR)[19]. Die Landesplanungsgemeinschaften sind öffentlich-rechtliche Körperschaften[20]. Räumlich erfassen die Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen das Gebiet der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe mit Ausnahme ihrer zum SVR gehörenden Gebietsteile[21]. Das Gebiet der Landesplanungsgemeinschaft Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ergibt sich aus § 2 des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 (Pr GS NW S. 29)[22].

I. Verfassung

1. Mitglieder

Die Landesplanungsgemeinschaften kennen notwendige und freiwillige Mitglieder. Mitglieder kraft Gesetzes sind, soweit sich die Gebiete oder Bezirke wenigstens teilweise mit ihrem Zuständigkeitsbereich decken, die Landschaftsverbände[23], die kreisfreien Städte, die Kreise und die

---

19) § 5 Abs. 1 LPlanG

20) § 5 Abs. 2 LPlanG

21) § 1 Abs. 1 und Abs. 2 der 1. DVO zum LPlanG vom 25. Sept. 1962 (GV NW S. 548), geändert durch die VO vom 18. Feb. 1964 (GV NW S. 33) und vom 20. Feb. 1973 (GV NW S. 228).

22) § 1 Abs. 3 der 1. DVO zum LPlanG.

23) dazu LEIERS aaO S. 64; WAGENER, Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, Anm. 23 zu § 5 LVerbO.

kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern[24], die Regierungspräsidenten und die Landesbaubehörde Ruhr[25]. Von der in § 5 Abs. 3 Satz 2 LPlanG festgelegten Befugnis der Landesregierung, den Kreis der Mitglieder durch Rechtsverordnung zu erweitern, hat diese in § 2 der 1. DVO zum LPlanG Gebrauch gemacht[26]. Freiwillige Mitglieder, die auf ihren Antrag hin aufgenommen werden können, sind die in § 5 Abs. 4 Ziff. a - i genannten Institutionen, Organisationen und Vereinigungen aus Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft, die ihren Sachverstand in die Landesplanungsgemeinschaften einbringen sollen.

2. Organe

Organe der Landesplanungsgemeinschaften sind gemäß § 5 Abs. 5 a - c LPlanG die Mitgliederversammlung, der Verwaltungs- und Planungsausschuß sowie der Landesplaner.

Oberstes Organ ist die Mitgliederversammlung[27]. Sie wählt die beiden anderen Organe und beschließt über die Satzung, die Beitragsordnung, den Haushalts- und Stellenplan sowie die Rechnungslegung. Die Zuständigkeit der Verbandsversammlung des SVR ist gegenüber der der Mitgliederversammlungen erheblich erweitert. Gemäß § 8 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die VerbO des SVR ist sie nämlich für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht durch Gesetz oder Satzung einem anderen Organ übertragen sind. Bei den Landesplanungsgemeinschaften Westfalen und Rheinland liegt demgegenüber die subsidiäre

---

24) vgl. die ergänzende Regelung in § 5 Abs. 10 LPlanG,

25) § 5 Abs. III a - c LPlanG.

26) vgl. die in den Anlagen 1 und 2 der 1. DVO zum LPlanG aufgeführten Bundes- und Landesbehörden.

27) für die Landesplanungsgemeinschaft SVR ist dies gemäß § 3 i. V. m. § 8 des Gesetzes betreffend VerbO des SVR die Verbandsversammlung.

Zuständigkeit beim Verwaltungs- und Planungsausschuß[28]. Damit ist die Stellung der Verbandsversammlung insgesamt stärker als die der Mitgliederversammlung. Verbands- und Mitgliederversammlung setzen sich aus den Repräsentanten der Mitglieder zusammen[29]. Gleich, wieviel Vertreter ein Mitglied in das oberste Organ entsendet, eine Erweiterung des Stimmrechts der Mitglieder erfolgt dadurch nicht. Jedes Mitglied hat nur eine Stimme, die Landschaftsverbände und die Regierungspräsidenten allerdings soviel, wie ihre Kreise und Gemeinden zusammen[30]. Die Vorsitzenden der Landesplanungsgemeinschaften führen den Vorsitz in den Mitgliederversammlungen[31], an denen die Landesplaner mit beratender Stimme teilnehmen[32]. Der Verwaltungs- und Planungsausschuß führt die laufenden Geschäfte[33], Ihm gehören an die Vorsitzenden der Landesplanungsgemeinschaften, die Regierungspräsidenten, deren Bezirke ganz oder teilweise im Gebiet der Landesplanungsgemeinschaften liegen, zumindest je ein Vertreter der Kreise, kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern, der kreisangehörigen Gemeinden bis zu 30.000 Einwohnern, der Bundes- und Lan-

---

28) § 5 der Satzungen der Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen, - Satzung und Beitragsordnung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland vom 10.3.1965 (MBl nw S. 462); Satzung und Beitragsordnung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen vom 6.12.1963 (MBl nw 1965 S. 465).

29) je 1 in der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen, bis zu je 3 in der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland; vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen und § 3 Abs. 4 Satz 2 der Satzung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland.

30) §§ 4 der Satzungen.

31) §§ 5 Abs. 3 der Satzungen.

32) §§ 7 der Satzungen.

33) im SVR ist dies der Verbandsausschuß, allerdings mit der bereits erwähnten Zuständigkeitsbeschränkung.

desbehörden sowie zwei Vertreter der freiwilligen Mitglieder[34]. Die Mitglieder des Verwaltungs- und Planungsausschusses werden von der Mitgliederversammlung für vier Jahre gewählt[35].

Der Ausschuß befindet über alle Angelegenheiten, die nicht durch Satzung einem anderen Organ übertragen sind. Die Beschlüsse der Mitgliederversammlung werden von ihm vorbereitet. Von besonderer Bedeutung ist seine Befugnis, Sonderplanungsausschüsse für räumlich begrenzte Planungsaufgaben nach § 5 Abs. 6 LPlanG zu bilden und ihm bestimmte Befugnisse zu übertragen. Die Zusammensetzung des Verbandsausschusses des SVR ist in § 9 des Gesetzes betreffend die VerbO für den SVR geregelt. Auf die gegenüber dem Verwaltungs- und Planungsausschuß der Landesplanungsgemeinschaften eingeschränkte Zuständigkeit des Verbandsausschusses ist bereits hingewiesen worden[36]. Der Verwaltungs- und Planungsausschuß überwacht ferner die Geschäftsführung des Landespalners.

Der Landesplaner[37] ist der Hauptverwaltungsbeamte. Er führt die laufenden Geschäfte unter Aufsicht des Verwaltungs- und Planungsausschusses[38] und vertritt die Landesplanungsgemeinschaft[39]. Er ist Dienstvorgesetzter ihrer Beamten, Angestellten und Arbeiter[40]. Während die Landesplaner in den Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen von den Mitgliederversammlungen gewählt werden und hernach der Bestätigung durch die Landesplanungsbehörde bedürfen, wird der Verbandsdirektor im SVR von der Verbandsversammlung gewählt und im Hauptamt angestellt[41].

---

34) § 3 der 1. DVO zum LPlanG.

35) § 5 der Satzungen.

36) vgl. S. 49/50.

37) ihm entspricht für den SVR der Verbandsdirektor (§ 26 Abs. 1 Ziff. 3 LPlanG).

38) bzw. des Verbandsausschusses

39) § 7 der Satzungen und § 14 Abs. 2 des Gesetzes betr. die VerbO für den SVR.

40) §§ 7 der Satzungen, § 13 Abs. 3 - Abs. 5 der VerbO.

41) § 13 Abs. 2 der VerbO.

Zusätzlich werden von den Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen Bezirksplanungsstellen am Sitz der jeweiligen Bezirksregierung eingerichtet[42]. Bei den Bezirksplanungsstellen sind Bezirksplanungsbeiräte zu bilden[43]. Nach Weber[44] haben die Bezirksplanungsstellen behördenähnlichen Charakter. Sie sind jedoch organisatorische Glieder der Landesplanungsgemeinschaften bzw. des SVR und nicht etwa in den Behördenapparat der Regierungspräsidenten eingebettet[45].

3. Sonstiges

Die Landesplanungsgemeinschaften haben das Recht, von ihren Mitgliedern Beiträge zu erheben, wobei der Beitrag der Bundes- und Landesbehörden durch den Landeszuschuß als abgegolten gilt[46]. Eine nähere Regelung der Beitragszahlungen treffen die Beitragsordnungen. Sie bedürfen ebenso wie die Haushaltspläne der Landesplanungsgemeinschaften der Genehmigung der obersten Landesplanungsbehörde[47]. Die Landesplanungsgemeinschaften stehen gemäß den §§ 7 und 8 LPlanG unter der Aufsicht der obersten Landesplanungsbehörde. Die Aufsicht ist Rechtskontrolle, die sich auf die Vereinbarkeit der Arbeit der genannten Körperschaften mit dem Landesplanungsgesetz und den jeweiligen Satzungen erstreckt. Mittel der Staatsaufsicht ist unter anderem das im § 7 Abs. 2 LPlanG normierte Recht der Landesplanungsbehörde, sich jederzeit über die Angelegenheiten der Landesplanungsgemeinschaften

---

42) § 5 Abs. 8 S. 1 LPlanG.

43) § 5 Abs. 8 S. 2 LPlanG.

44) WEBER, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, S. 21

45) nach HOHBERG aaO S. 80 sind sie Außenstellen der Landesplanungsgemeinschaften.

46) § 5 Abs. 7 LPlanG.

47) § 5 Abs. 9 und § 8 LPlanG; diese Bestimmungen gelten jedoch nicht für den SVR als Landesplanungsgemeinschaft (§ 26 LPlanG).

zu unterrichten[48]. Im übrigen richtet sich die Ausübung der staatlichen Verbandsaufsicht gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 LPlanG nach den §§ 109, 110 nw GO[49]. Die Aufsichtsbefugnisse über den SVR richten sich gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2, 26 LPlanG nach der VerbO[50].

II. Aufgabenbereich

1. Die Aufgaben im einzelnen

Laut § 6 LPlanG haben die Landesplanungsgemeinschaften die Aufgabe:

a) nach den übergeordneten Gesichtspunkten für die Raumordnung des Landes die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Gestaltung ihres Planungsgebietes in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Behörden und Stellen zu entwickeln[51],
b) die Landesplanungsbehörde zu beraten und
c) durch Beratung ihrer Mitglieder darauf hinzuwirken, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet werden.

Im Vordergrund des Aufgabenkatalogs steht somit die Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne für das jeweilige Gebiet einer Landesplanungsgemeinschaft. Allerdings kann die Landesplanungsbehörde die Gemeinschaften anweisen, einen Gebietsentwicklungsplan für bestimmte räumliche oder sachliche Teilabschnitte innerhalb einer angemessenen Frist aufzustellen oder zu ändern und zur Genehmigung vorzulegen[52]. Hat die Landesplanungsbehörde

---

48) das schließt das Recht ein, zu den Mitgliederversammlungen und zu den Sitzungen des Verwaltungs- und Planungsausschusses Beauftragte zu entsenden.

49) Gemeindeordnung für das Land NRW (GO nw) vom 28.10. 1952 in der Fassung vom 11. Aug. 1969 (GV NW S. 656).

50) HOHBERG aaO S. 81

51) vgl. die §§ 12 und 13 LPlanG.

52) § 14 Abs. 1 LPlanG.

die Genehmigung eines Gebietsentwicklungsplanes mit der Begründung abgelehnt, daß er dem Landesentwicklungsprogramm oder einem Landesentwicklungsplan widerspreche, so ist sie befugt, bei der erneuten Vorlage einen solchen Plan im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministern zum Zwecke der Anpassung zu ändern und in der geänderten Form zu genehmigen[53]. Im Rahmen dieser Befugnisse der Landesplanungsbehörde ist die Landesplanungsgemeinschaft selbständig in der Wahrnehmung ihrer Planungsaufgaben. Dies gilt auch für die in § 5 Abs. 6 LPlanG normierte Möglichkeit, Sonderplanungsausschüsse für räumlich begrenzte Planungsaufgaben zu bilden und ihnen bestimmte Befugnisse des Verwaltungs- und Planungsausschusses zu übertragen.

2. Gebiets- oder Regionalplanung

Gemäß § 12 Abs. 1 LPlanG legen die von den Landesplanungsgemeinschaften aufzustellenden Gebietsentwicklungspläne die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung des Gebietes der Landesplanungsgemeinschaften und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Wenngleich in dieser Bestimmung erstmals - im Gegensatz zu § 15 LPlanG a. F. - von regionalen Zielen im Zusammenhang mit den Gebietsentwicklungsplänen die Rede ist, so ist damit doch nicht abschließend geklärt, ob es sich bei der von den Landesplanungsgemeinschaften betriebenen Planung um Regional- oder Gebietsplanung in dem hier zugrunde gelegten Sinn handelt. Diese Feststellung gilt umso mehr, als es sich bei der vorgenommenen Gesetzesänderung lediglich um eine redaktionelle Anpassung an die Terminologie des ROG handelt, ohne daß damit zugleich eine sachliche Änderung verbunden wäre. Immerhin

---

53) § 14 Abs. 2 LPlanG.

kann der Neufassung des Gesetzes entnommen werden, daß der Gesetzgeber mit dieser Regelung den Anforderungen des ROG entsprechen wollte. Die aufgeworfene Fragestellung bleibt von dieser gesetzgeberischen Intention jedoch unberührt.
Dabei ist davon auszugehen, daß das LPlanG sowohl die Möglichkeit bietet, das gesamte Gebiet einer Landesplanungsgemeinschaft zu beplanen, als auch die, Sonderplanungsausschüsse räumlich begrenzte Planungsaufgaben übernehmen zu lassen.
Die Beantwortung der hier gestellten Frage ist auch nicht von lediglich begrifflicher Bedeutung. Angesichts des § 5 Abs. 3 ROG, nach dessen Wortlaut die Länder Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung zu schaffen haben, wenn diese für Teilräume des Landes erforderlich erscheint, entscheidet die Beantwortung dieser Frage auch darüber, ob das LPlanG in diesem Punkt der mit dem ROG getroffenen Rahmenregelung des Bundesgesetzgebers gerecht wird. Im verneinenden Fall würde eine über redaktionelle Neufassungen hinausgehende Gesetzesänderung unabweisbar sein, denn daß das Landesgebiet Problemgebiete im Sinne des Regionalbegriffs aufweist und somit Regionalplanung benötigt[54], begegnet keinen Zweifeln.

In diesem Zusammenhang erweist es sich als notwendig, den oben in Abgrenzung zur Bundes-, Landes-, Gebiets- und Ortsplanung erläuterten Begriff der Regionalplanung hinsichtlich einiger Elemente zu präzisieren. Regionalplanung wurde als Bestandteil der Landesplanung bezeichnet, deren Planungsgebiet der räumliche Teil eines Bundeslandes oder auch mehrerer benachbarter Bundesländer ist, der unterhalb der Größenordnung eines Gebiets liegt, wobei als Gebiet eine größenmäßige Raumkategorie zwischen Region und Bundesland gekennzeichnet wurde, die regelmäßig identisch ist mit bezirklichen oder landschaftlichen Abmessungen.
Da weder das ROG noch das LPlanG eine Definition des Begriffs der Region enthalten und sich aus ihnen auch

---

54) vgl. dazu auch KLEIN aaO S. 17.

keine konkreten Größenvorstellungen ableiten lassen, ist auf die vielfältigen Bemühungen der Wissenschaft und Praxis um eine terminologische Klärung jedenfalls insoweit einzugehen, als diese Erörterungen Aufschluß über die hier zu behandelnde Problematik geben können.

Nach Wolff[55] bezeichnet der Begriff der Region Zuständigkeitsbereiche unterschiedlicher Größenordnung. Er unterscheidet demgemäß den Begriff der Großregion von dem der Kleinregion. Als Beispiele für Großregionen führt er die Bezirke der Regierungspräsidenten und die Gebiete der höheren Gemeindeverbände an. Als kleinere Regionen bezeichnet er solche Bereiche, in denen engere überkantonale Gebiete unterschiedlicher Wirtschafts- und Sozialstruktur zu ausgeglichenen Raumordnungseinheiten zusammengesetzt sind, in denen die Grundbedürfnisse der in ihnen lebenden Menschen befriedigt werden können. Sie sollten das gesamte Staatsgebiet lückenlos erfassen[56]. Am anderen Ort bezeichnet Wolff die Regionalplanung als überfachliche Landesplanung für mehrere Kreise [57]. Dieser häufig[58] geäußerten Meinung, die die Region oberhalb der Größenordnung eines oder mehrerer Landkreise ansiedelt, ist beizutreten, da eine engere Flächenabgrenzung Gefahr läuft, der Regionalplanung den Charakter der Überörtlichkeit und Übergeordnetheit zu nehmen und damit die Grenzen zur gebündelten Bauleit-

---

55) WOLFF, VR II, § 75 I g 3 (S. 66).

56) WOLFF aaO S. 66.

57) WOLFF, VR I § 38 III d (S. 256).

58) KÜHL aaO S. 91; EVERS, Die wirtschaftspolitische Aufgabe der Region, in: Der Landkreis 1963, 170 ff. (170); GUNKEL, Regionale Planungsgemeinschaften und Planungsregionen in Hessen, in: Der Landkreis 1964, S. 115 ff. (116/117); WEBER, Die rechtliche Ordnung des größeren Raumes, in: Die Ordnung des größeren Raumes, Referate der Arbeitstagung des 7. Deutschen Volksheimstättentages vom 21.5.1964 in Köln, S. 15, nennt in diesem Zusammenhang den Flächenbereich mehrerer Landkreise oder eine große kreisfreie Stadt mit ihrem Umland; vgl. auch KÖHNEN aaO S. 10 und KLEIN aaO S. 15.

planung i. S. der § 3 und 4 BBauG zu verwischen[59]. Verschiedentlich wird auch erörtert, ob der Begriff der Region notwendig voraussetzt, daß die Aufstellung der Pläne aus der Mitte der Region heraus erfolgt, also gerade nicht von zentralen Stellen für die Region vorgenommen wird[60].

Aus dem Gesetz läßt sich eine Beantwortung dieser Frage nicht herleiten. Das LPlanG entbehrt insoweit jeglichen Hinweises. Gleichermaßen unergiebig ist das ROG, das in § 5 Abs. 3 beide Gestaltungsformen der Regionalplanung, Regionalplanung durch Zusammenschluß von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften oder Regionalplanung durch staatlich zentrale Behörden unter verfahrensmäßiger Beteiligung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, anspricht. Dem Gesetz läßt sich somit nicht entnehmen, daß der Begriff der Regionalplanung auf eine der vorgenannten Organisationsformen zu beschränken ist[61]. Mit Weber wird man die von regionalen Planungsgemeinschaften durchgeführte Regionalplanung lediglich als eine je nach Interessenlage mehr oder weniger erstrebenswerte Gestaltungsmaxime fakultativer Natur zu betrachten haben[62]. Ähnlich äußern sich Haarmann[63] und Niemeier[64].

Es bleibt somit zu prüfen, ob die für den räumlichen

---

59) zur Frage, ob die Abmessungen der Region die verwaltungsbezirklichen Grenzen einhalten sollen, vgl. NIEMEIER, Regionalplanung und Landesplanungsgesetze, in DÖV 1963, 803 ff (803); ISBARY, Zur Gliederung des Bundesgebietes in Planungsräume, in DÖV 1963, S. 793 ff. (795); WEBER aaO S. 15; HOHBERG aaO S. 107/108.

60) siehe dazu die Forderung des Deutschen Gemeinde- und Landkreistages, in: Forderungen zur Raumordnung, in: Der Landkreis 1963, S. 43.

61) HOHBERG aaO S. 108/109.

62) WEBER aaO S. 15.

63) HAARMANN, Stand und Probleme des Raumordnungsrechts, in DVBl 1963, 833 ff. (835).

64) NIEMEIER aaO S. 803.

Gesamtbereich einer Landesplanungsgemeinschaft vorgenommene landesplanerische Tätigkeit Regionalplanung im näher bezeichneten Sinne ist. Bejaht wird das u. a. von Haarmann[65], der zwar einräumt, daß die Regionen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Bundesländern großflächig angelegt seien, dann jedoch ausführt, daß dieser Tatbestand ja gerade Struktur- und Verwaltungsaufbau des Landes entspreche. Im übrigen sei diese flächenmäßige Abgrenzung im Einklang mit allgemeinen europäischen Tendenzen. Überwiegend wird im Schrifttum jedoch abgelehnt, die Gesamtplanung für den Bereich einer Landesplanungsgemeinschaft als Regionalplanung zu werten[66]. Ebenso geht die Annahme fehl, daß sich die am Sitz der Bezirksregierungen eingerichteten Bezirksplanungsstellen der Landesplanungsgemeinschaften

---

65) HAARMANN, Entspricht die gegenwärtige Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, in DVBl 1964, 722 ff. (731); im Ergebnis auch WEBER, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, in Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. 1, Teil 5, S. 10; SEIFARTH, Zur Raumordnung und Strukturpolitik, in Der Landkreis 1963, 37 ff. (39); von UNRUH, Die Region als Planungsraum und als Verwaltungseinrichtung, in: Westfälische Forschungen, Bd. 19, S. 116 ff. (122), weist auf den engen Zusammenhang des Begriffs der Region mit dem der Landschaft als Raum und als Institution hin; HALSTENBERG, Raumordnung, Regionalplanung und Kommunalstruktur, S. 26; HESSING, Regionalplanung, in: Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum, S. 107 ff. (10)); wohl auch KLOTZ, Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, in DÖV 1967, 184 ff (188/189); WAGENER, Neubau der Verwaltung, S. 175.

66) SCHEUNER, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, in: Die Verwaltungsregion, S. 11 ff (18); NIEMEIER in DÖV 1963, 803 ff. (803); NIEMEIER-MÜLLER, Raumplanung als Verwaltungsaufgabe, S. 36; BRENKEN-SCHEFER, Handbuch der Raumordnung und Planung, S. 209; BRENKEN, Organisation der Regionalplanung, insbesondere in territorialer Hinsicht, S. 6; MATTEN-KLOTH, Das Bundesraumordnungsgesetz, in: Der Öffentliche Dienst, 1966, 121 ff. (124); OLSCHOWY, Der Rheinische Braunkohlentagebau und die Maßnahmen zur Neuordnung des Raumes und zum Wiederaufbau der Landschaft, in Festschrift für Dittrich, in Rf u RO 1964, S. 220 ff. (223); KÖHNEN aaO S. 65.
Wenn BALDAUF, Kommunalorganisatorische Rechtsgrund-

Westfalen und Rheinland[67] mit den Regionen decken[68]. Wenn der Begriff der Region in dem hier verwandten Sinne seine qualifizierte Bedeutung behalten soll, so ist er auf Problemgebiete unterschiedlicher Wirtschafts- und Sozialstruktur zu beschränken, in denen bestimmte Ausgleichsfunktionen im Hinblick auf die grundlegenden menschlichen Daseinsbedürfnisse planerisch aktiviert werden sollen. Daraus erhellt, daß eine landschaftliche oder bezirkliche Orientierung des Regionalbegriffs offenbar verfehlt ist. Die Landesplanungsgemeinschaften erfassen flächenmäßig zahlreiche sog. Problemgebiete und sind daher als Bündelung von Regionen zu betrachten. Eine Addition von Regionen schafft jedoch keine Großregion, sondern bildet eine eigenständige Planungsebene zwischen Regional- und Landesplanung, eben Gebietsplanung.

Wenn somit die Gesamtplanung für die Fläche einer Landesplanungsgemeinschaft Gebietsplanung und nicht Regionalplanung ist, so ist aus diesem Ergebnis gleichwohl nicht zu folgern, daß die Landesplanungsgemeinschaften überhaupt keine rechtliche Möglichkeit hätten, Regionalplanung zu betreiben. Eine solche Handhabe eröffnet vielmehr § 5 Abs. 6 LPlanG. Nach dieser Bestimmung können die Landesplanungsgemeinschaften Sonderplanungsausschüsse für räumlich begrenzte Planungsaufgaben bilden und ihnen bestimmte Befugnisse des Verwaltungs- und Planungsausschusses übertragen. Planungsaufgaben, die sich unterhalb der Ebene einer Landesplanungsgemeinschaft, eines Landschaftsverbandes und eines Regierungsbezirks, also in räumlichen Teilabschnitten des gesamten Zuständig-

---

lagen für den Bereich von Planungsregionen-Forderungen an den Gesetzgeber der Bundesländer, in: Blätter für Grundstücksbau- und Wohnrecht 1965, S. 1 ff. (6), lediglich den SVR als Regionalplanungsträger bezeichnet, so erklärt sich dies daraus, daß er einen unzutreffenden Begriff der Regionalplanung verwendet; vgl. dazu auch die Kritik von LANGE, Die Organisation der Region, Diss. jur. Göttingen 1968, S. 99. Allerdings kommt auch KÖHNEN aaO S. 65 zu diesem Ergebnis, obwohl er die Region in dem hier verwandten Sinn begreift.

67) Gem. § 5 Abs. 8 S. 3 LPlanG nimmt die Landesplanungs-

keitsbereichs einer Landesplanungsgemeinschaft ergeben, können folglich von Sonderausschüssen wahrgenommen werden. Werden sie von den Planungsgemeinschaften errichtet, so handelt es sich um Regionalplanungsträger, deren bessere Eignung zur Planung in Problemgebieten im Vergleich zu den Landesplanungsgemeinschaften offenkundig ist[69]. Die Möglichkeit einer solchen Planung deutet auch § 13 Abs. 3 Satz 1 LPlanG an, wenn es dort heißt: "Der Gebietsentwicklungsplan kann in sachlichen und räumlichen Teilabschnitten aufgestellt werden"[70].

Angesichts der aufgezeigten Besonderheiten der organisatorischen Ausgestaltung der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen ist in der Literatur vereinzelt das Problem aufgeworfen worden, ob die zitierten einschlägigen Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes den Anforderungen des § 5 Abs. 3 ROG genügen. Nach Lange gibt in diesem Zusammenhang allein der Umstand zu Bedenken Anlaß, daß infolge fehlender regionaler Planungsgemeinschaften Planungsarbeit für Regionen zentral geleistet wird, und es somit an einer Deckungsgleichheit zwischen räumlicher Zuständigkeit der Trägerorganisation und konkretem Planungsraum fehlt. Mit Einschränkung sieht Lange daher die Notwendigkeit begründet, in diesem Punkt eine Anpassung an das ROG vorzunehmen[71]. Die nordrhein-westfälischen Landesplanungsgemeinschaften seien eben Landesplanungsgemeinschaften und nicht regionale Planungsgemeinschaften

---

gemeinschaft SVR zugleich die Aufgaben einer Bezirksplanungsstelle wahr.

68) LANGE aaO S. 100.

69) NIEMEIER in DÖV 1963, 803 ff. (803); NIEMEIER-MÜLLER aaO S. 36; BRENKEN aaO S. 6; LANGE aaO S. 100; HALSTENBERG aaO S. 27; GRAF von WESTERHOLT, Das Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, S. 18; ablehnend BALDAUF aaO S. 11 ff. (16).

70) entgegen HOHBERG aaO S. 109, der den räumlich einer Region entsprechenden Teilabschnitt eines Gebietsentwicklungsplans nicht als Regionalplan bezeichnet, da ein Teil eines abschnittweise erstellten Gebietsentwicklungsplans kein selbständiger Regionalplan, sondern das Stück eines größeren Plans sei.

71) LANGE aaO S. 100.

der im ROG vorausgesetzten Art. Es liege gerade nicht im Sinne des ROG, daß die Planung oder Beteiligung der regionsangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Planung oder Beteiligung eines weit größeren Kreises von Gemeinden und Gemeindeverbänden untergehe[72]. Davon abweichend vertritt Haltenberg[73] die Meinung, eine Anpassung erübrige sich, denn es sei unschädlich, wenn das Landesgesetz keine regionalen Landesplanungsgemeinschaften als speziell organisierte Träger von Regionalplanung vorsehe und die Beschlußfassung auch insoweit bei den größeren Gebieten, also zumindest mehrere Regionen umfassenden Landesplanungsgemeinschaften liege.
Die von Lange geltend gemachten Bedenken mögen unter verwaltungspolitischen Aspekten relevant sein, jedoch können sie nicht die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung begründen. Eine solche Feststellung würde eine präzisere Wortfassung des § 5 Abs. 3 ROG voraussetzen. In der vorliegenden Form ist diese Bestimmung so weit gefaßt, daß die Organisationsform der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen mit den Rahmenvorstellungen des Bundesgesetzgebers übereinstimmt[74]

---

72) LANGE aaO S. 100.
73) HALSTENBERG aaO S. 26, jedoch ohne Begründung.
74) HOHBERG aaO S. 36/37.

4. Kapitel

Der Rechtscharakter der von den Landesplanungsgemeinschaften wahrgenommenen Planungsaufgaben

Wenn es in § 1 Abs. 3 LPlanG heißt: "Die Landesplanung ist nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung", so läßt sich daraus zwar die prinzipielle, rechtlich verbindliche Bereitschaft des Landesgesetzgebers herleiten, die Selbstverwaltung und ihre Glieder gleichberechtigt an der dem Staat originär zugeordneten Aufgabe der Landesplanung teilnehmen zu lassen. Aus dieser Entscheidung folgt jedoch keineswegs, daß sich etwaige weitere Überlegungen zum Rechtscharakter der von den jeweiligen Planungsträgern wahrgenommenen Aufgaben erübrigten. Insbesondere gilt dies sachgemäß für die Landesplanungsgemeinschaften als Element kommunaler und funktionaler Selbstverwaltung in der Landesplanung. Je nach dem festgestellten Grad der Selbständigkeit in der Aufgabenerfüllung wird die oben getroffene Aussage, nach der die organisatorische Ausgestaltung des Landesplanungsrechts der rechtsverbindlichen Aussage des § 1 Abs. 3 LPlanG entspreche, zu bestätigen oder zu korrigieren sein.

Im folgenden ist daher der Frage nachzugehen, ob die Mitwirkung der Selbstverwaltung an der Landesplanung, also die Planungstätigkeit der Landesplanungsgemeinschaften i. S. von Gebiets- und Regionalplanung, in das bestehende System von Aufgabenkategorien eingeordnet werden kann.

§ 8 Das System der Aufgabenkategorien im staatlich-kommunalen Bereich unter besonderer Berücksichtigung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

I. Die Aufgabenarten nach Herkommen und aktueller Verfassungswirklichkeit

Auszugehen ist von jenen Kategorien, die sich im Aufgabenfeld von Staat und Selbstverwaltung historisch ausgeprägt haben und vom geltenden Verfassungsrecht bestätigt wurden. Nach herkömmlicher Einteilung wurde grundlegend unterschieden zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten. Als Selbstverwaltungsaufgabe bezeichnet man solche Aufgaben, die sich von Rechts wegen aus dem Zweck eines Verwaltungsträgers ergeben und von diesem mit eigenen Organen unter beschränktem Aufsichtsrecht übergeordneter Verwaltungsträger wahrgenommen werden[1].

Demgegenüber werden unter Auftragsangelegenheiten solche Aufgaben verstanden, die in unbeschränkt weisungsgebundener Abhängigkeit von den staatlichen Behörden ausgeübt werden[2]. Mit der Neuordnung des Gemeindeverfassungsrechts nach 1945, die auch in Nordrhein-Westfalen den Zweck verfolgte, den Entscheidungsspielraum der Kommunalverwaltung auszuweiten, ist der Bereich der Auftragsangelegenheiten dem Umfang nach erheblich eingeschränkt worden. Vielfach ist an ihre Stelle das neu geschaffene Institut der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung getreten[3]. Kennzeichnend für diese ist, daß sie nur gesetzlich festgelegt werden dürfen und die

---

1) WOLFF, VR II, § 84 IV b (S. 170) und VR I § 4 I c (S. 27); vgl. auch DEHMEL, Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, S. 54.

2) WOLFF, VR II, § 86 X a (S. 209); dazu auch DEHMEL aaO S. 58.

3) Art. 78 Abs. 4 Satz 2 LVerf nw, § 3 GO nw. WOLFF stellt der kommunalen Fremdverwaltung die freie,

Weisungsbefugnisse der Fachaufsichtsbehörden durch das einschlägige Übertragungs- oder Umwandlungsgesetz beschränkt werden. Schließlich ist unabhängig von einer noch ausstehenden kommunalverfassungsrechtlichen Verankerung nicht auszuschließen, daß die hier in Rede stehende Aufgabe der Gebiets- bzw. Regionalplanung in Anlehnung an die in § 1 Abs. 3 LPlanG enthaltene gesetzgeberische Aussage als Gemeinschaftsaufgabe zu werten ist. Das Vorhandensein dieser Aufgabenkategorie in der Verwaltungswirklichkeit von Staat und Selbstverwaltung ist nicht zu leugnen. Allerdings ist dieses noch mit zahlreichen begrifflichen Unausgewogenheiten belastete Institut der Gemeinschaftsaufgabe erst dann näher zu untersuchen, wenn sich eine Einordnung in die vorgenannten Kategorien als unmöglich erweisen sollte.

Auch bei dieser zunächst als vorläufig zu betrachtenden Beschränkung des Untersuchungsganges ergibt sich jedoch das Problem, daß mit Einführung der neuen Kategorie der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung keinesfalls klargestellt wurde, ob es sich dabei um eine völlig neuartige, den herkömmlichen Aufgabenarten nicht vergleichbare Kategorie handelt, oder ob die Pflichtaufgaben nicht lediglich modifizierte Selbstverwaltungs- bzw. Auftragsangelegenheiten sind. Da das Landesplanungsgesetz keine Aussage über den Rechtscharakter der genannten Aufgabe enthält, kann die aufgeworfene Frage nicht unentschieden bleiben, denn sollte sich die Neueinführung der Pflichtaufgaben durch die Landesverfassung als bloße Umbenennung alt überkommener Aufgabenkategorien herausstellen, so wäre die Untersuchung wesentlich erleichtert, insoweit sie sich letztlich auf die idealtypischen Institute der Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten beschränken könnte.

---

pflichtige und weisungsgebundene Selbstverwaltung gegenüber. Terminologisch abweichend auch BECKER in Peters, HKWP Bd. 1 S. 113 ff. (131, 135); vgl. auch CANTNER unter Berufung auf Loschelder in Peters, HKWP Bd. 1, S. 409 ff. (421).

II. Die rechtliche Bestimmung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Nachfolgend ist daher die rechtliche Eigenart der Pflichtaufgaben zu klären. In diesem Zusammenhang sollen zunächst die verschiedenen dazu vertretenen Meinungen angeführt werden.
Rietdorf[4] hält die Pflichtaufgaben ihrem rechtlichen Wesen nach für Selbstverwaltungsangelegenheiten, da in der Verwaltungs- und Verfassungswirklichkeit der Zuweisung von Aufgaben an die Organe der Selbstverwaltung bei gleichzeitiger Beschränkung des fachlichen Weisungsrechts größere Bedeutung beizumessen sei als etwaigen Verstößen gegen das mehr theoretische Erfordernis der vollständigen fachlichen Weisungsfreiheit in Zweckmäßigkeitsfragen. Angesichts der nur in engen Grenzen bestehenden Weisungsrechte kennzeichnet er diese eingeschränkten Selbstverwaltungsaufgaben als mit dem Sinn deutscher Selbstverwaltung durchaus vereinbar.
Demgegenüber vertritt Becker die Auffassung, die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen habe nach Maßgabe der Landesverfassung die Auftragsangelegenheiten Pflichtaufgaben genannt und ein dem Umfang nach gesetzlich beschränktes Weisungsrecht vorgeschrieben[5]. Als Kern der Selbstverwaltung sei die Selbstverantwortung zu betrachten, sie jedoch könnte wesensgemäß nicht weisungsgebunden sein. Da der Gesetzgeber auf Weisungsbefugnisse nicht verzichtet habe, könne es sich bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nur um staatliche Aufgaben handeln[6]. Durch die Neufassung von Gemeindeordnung und Landesverfassung sei keine Ablösung der Auftragsangelegenheiten

---

4) RIETDORF, Gedanken zum nordrhein-westfälischen Ordnungsbehördengesetz, in DVBl 1958, S. 344 ff. (345).

5) BECKER in Peters, HKWP Bd. 1, S. 137.

6) BECKER, Über den Inhalt der Gemeindeverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein-Westfalen, in DVBl 1956, 4 ff. (5).

erfolgt[7], da durch staatliche Weisungsbefugnisse beschränkte Selbstverwaltungsangelegenheiten in sich widersprüchlich seien[8].

Ähnlich argumentierte zunächst auch Gönnenwein, wenn er die Auffassung vertrat, die Auslegung des § 3 GO nw führe dazu, eine inhaltliche Identität von Pflichtaufgaben neuer Kategorie und Auftragsangelegenheiten alter Art anzunehmen[9]. Bestehende Unklarheiten seien auf die neue Terminologie und die daraus folgende Überschätzung der Bedeutung dieser Neufassung zurückzuführen[10]. Später hat Gönnenwein diese Meinung erheblich modifiziert. Er betrachtet die Pflichtaufgaben nicht mehr als einen einheitlichen, aus fest umschriebenen Merkmalen zusammengesetzten Begriff, da er einerseits zum Bereich der kommunalen Allseitigkeit gehörende ureigene Gemeindeaufgaben umfasse und andererseits auch solche Aufgaben, die als staatlich zu werten seien[11]. Wenn Staats- und Selbstverwaltung als wesentlich unterschiedlich zu betrachten seien, dann gebiete der Grundsatz der Einheit der örtlichen Verwaltung, alle Aufgaben der örtlichen Verwaltung als rechtlich gleich zu bewertende Selbstverwaltungsaufgaben zu behandeln. Der Ursprung der Aufgaben könne daher nicht mehr maßgeblich sein[12]. Diese Überlegungen hätten auch den Gesetzgeber bestimmt, der damit den Grundgedanken des sog. Weinheimer Entwurfs einer einheitlichen Gemeindeordnung übernommen habe[13]. Eine Kennzeichnung des rechtlichen Charakters der Pflichtaufgaben müsse demnach beachten,

---

7) so aber GELLER-KLEINRAHM, LVerf, Anm. 8 zu Art. 78.

8) BECKER in Peters, HKWP Bd. 1, S. 138.

9) GÖNNENWEIN, Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, in AöR Bd. 81 (1956), 214 ff. (225).

10) DERS. aaO S. 226.

11) DERS., Gemeinderecht, S. 108.

12) DERS. aaO S. 103.

13) DERS. aaO S. 104.

daß der gesamte gemeindliche Aufgabenbereich nach den Gesichtspunkten der Freiwilligkeit und Pflicht aufgespalten sei. Dagegen habe der alte Unterschied zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben an Bedeutung verloren[14]. Gegenständlich deckten sich die Pflichtaufgaben weitgehend mit den Auftragsangelegenheiten alter Prägung, denn es bestehe kein Unterschied zwischen Pflichtaufgaben mit beschränktem Weisungsrecht und Auftragsangelegenheiten alter Art. Neu sei allenfalls die Nuancierungsmöglichkeit bezüglich des Weisumgsumfangs[15]. Von Bedeutung sei jedoch die veränderte Grundauffassung vom Verhältnis der Gemeinden zum Staat, die sich der Landesverfassungsgeber zu eigen gemacht habe. Der Aufgabendualismus scheine durch einen Monimus abgelöst worden zu sein, wodurch allerdings die Unterscheidung von eigenem und Übertragenem Aufgabenkreis nicht völlig beseitigt worden sei.

Nach Ansicht des OVG Münster sind Pflichtaufgaben nach Weisung weder Selbstverwaltungs- noch Auftragsangelegenheiten. Sie nehmen vielmehr eine Mittelstellung zwischen beiden Aufgabenkategorien ein[16]. An der Annahme von Auftragsangelegenheiten sieht sich das Gericht gehindert, da das staatlichen Aufsichtsbehörden zustehende Aufsichtsrecht nicht unbeschränkt sei. Um Selbstverwaltungsangelegenheiten könne es sich deshalb nicht handeln, weil die Staatsaufsicht in diesem Bereich auf die Recht mäßigkeitskontrolle beschränkt sei, eine Aufgabenüberwachung durch Weisung, die auch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte umfasse, jedoch die der repressiven Kommunalaufsicht gezogenen Grenzen überschreite[17].

Nach Zuhorn-Hoppe bleiben die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben trotz der Weisung gemeindliche Aufgaben. Die

---

14) DERS. aaO S. 105.

15) DERS. aaO S. 106.

16) OVG Münster in DVBl 1958, 803 ff. (803), U. v. 15.7.1958.

17) vgl. auch OVG Münster in OVGE 16, 60 ff. (69), U. v. 31.8.1960.

genannten Autoren begründen dies mit einem Hinweis auf die Fassung des Art. 78 LVerf nw und des § 3 GO nw sowie den Umstand, daß die Durchführung nach Weisung durch den Gemeindedirektor unter entsprechender Kontrolle des Rates und in der Verantwortung ihm gegenüber erfolge. Während die staatlichen Auftragsangelegenheiten eine bis in letzte Einzelheiten gehendes Weisungsrecht einschlössen, sei durch die Verlagerung der Aufgaben aus dem staatlichen in den gemeindlichen Bereich das bisherige Weisungsrecht nicht nur etwa verringert, sondern auch funktionell verändert worden, indem es nämlich gegenüber einem selbständigen Partner ausgeübt werde[18]. Auch schließe der unterschiedliche Rechtscharakter der Aufsicht eine Bewertung der Pflichtaufgaben als herkömmliche Auftragsangelegenheiten aus[19]. Allerdings stünde auch der Annahme echter Selbstverwaltungsangelegenheiten das begrenzte Weisungsrecht entgegen. Zuhorn-Hoppe gehen folglich auch von einem Rechtsinstitut neuer Prägung aus[20].

Wolff schließt demgegenüber eine für alle Fälle zutreffende Bestimmung des Wesens der Pflichtaufgaben aus. Bei fehlender Beschränkung des staatlichen Weisungsrechts durch den Gesetzgeber gebe es keinen Unterschied zwischen Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten. Soweit das Weisungsrecht hinsichtlich einer staatlichen Angelegenheit gesetzlich beschränkt sei, liege keine kommunale Selbstverwaltung, sondern eine dezentralisierte Staatsaufgabe vor. Von einer Selbstverwaltungsaufgabe könne jedenfalls nur dann gesprochen

---

18) ZUHORN-HOPPE, Gemeindeverfassung, S. 84.

19) DIESELBEN aaO. S. 85.

20) DIESELBEN aaO S. 88. Ähnlich argumentieren auch GELLER-KLEINRAHM, LVerf, Anm. 10 c zu Art. 78 und KRANE, Die Gliederung der Gemeindeaufgaben in Nordrhein-Westfalen, in: Die Gemeinde, 1963, 243 ff. (245, 246, 247). Vgl. insoweit auch GÖRG, Bundesauftragsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihre Pflichtaufgaben nach Weisung, in DÖV 1961, 41 ff. (45) und JESCH, Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, in DÖV 1960, 739 ff. (741).

werden, wenn es sich bei gesetzlich beschränktem Weisungsrecht um eine gemeindeeigene Angelegenheit handele[21].

Nach David[22] ist für die Bestimmung des Rechtscharakters der Pflichtaufgaben das jeweilige Übertragsgesetz maßgeblich. Als Autragsangelegenheiten könne man diese Aufgaben jedenfalls dann nicht bezeichnen, wenn das Aufsichtsrecht in Zweckmäßigkeitsfragen einer gesetzlichen Beschränkung unterliege. In einem solchen Fall könne es sich entweder um staatliche Aufgaben der Dezentralisierung oder um Selbstverwaltungsaufgaben handeln. Bei fehlender gesetzlicher Aussage sei die konkrete Bestimmung danach vorzunehmen, ob die betreffende Materie nach Maßgabe ihrer gesetzlichen Ausgestaltung als Selbstverwaltungsangelegenheit im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG und der §§ 2, 4 GO nw angesehen werden könne oder nicht. Soweit die Gemeinde in vollem Umfang eigenverantwortlich handeln könne, müsse von einer Selbstverwaltungsaufgabe ausgegangen werden. Mit Einschränkung müsse dies auch gelten, wenn ein gesetzlich festgelegtes Weisungsrecht bestehe, der Gemeinde zugleich jedoch ein bestimmtes Maß an Eigenverantwortlichkeit verbleibe. Anders verhalte es sich jedoch, wenn die Aufsichtsbehörde nach Ermessen in jeder Angelegenheit Weisung erteile bzw. die Durchführung der Angelegenheit an sich ziehen dürfe[23].

Dehmel sieht die Weisungsaufgaben zwar als Bestandteil eines einheitlichen Wirkungskreises gemeindlicher Angelegenheiten, glaubt daraus jedoch nicht folgern zu können, daß es sich bei ihnen um Selbstverwaltungsaufgaben herkömmlicher Art handele, da der überkommene Begriff der Selbstverwaltung durch das Merkmal der Weisungsfreiheit gekennzeichnet sei[24]. Letztlich sei mit Jesch[25]

---

21) WOLFF, VR I, § 4 I 1 c 1 (S. 28); VR II, § 86 X b 1 (S. 210/211);

22) DAVID, Die Satzungsgewalt der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, S. 13.

23) DERS. aaO S. 14.

24) DEHMEL aaO. S. 117.

25) JESCH in DÖV 1960, S. 741, Anm. 25.

davon auszugehen, "daß nunmehr alle Aufgaben von der Gemeinde als Träger der Selbstverwaltung wahrgenommen werden". Diese gemeindlichen Aufgaben könnten aber entsprechend der Systematik der modernen Gemeindeordnungen nur nach der Pflicht zu ihrer Ausführung eingeteilt werden, nämlich in freiwillige und Pflichtaufgaben, die letzteren wiederum zerfielen in weisungsfreie und weisungsunterworfene Aufgaben[26].

Zusammengefaßt lassen sich die zu dieser Frage vertretenen Auffassungen im wesentlichen wie folgt darstellen: Von einem Teil der Lehre werden die Pflichtaufgaben lediglich als Modifizierungen der überkommenen Aufgabenarten gewertet, dabei ist die Einordnung in die Kategorie der Selbstverwaltungs-[27] und Auftragsangelegenheiten[28] durchaus unterschiedlich. Andere betonen verstärkt die Abweichungen, die die gesetzliche Ausgestaltung der Pflichtaufgaben gegenüber dem überkommenen System aufweist. Nach Maßgabe dieser Besonderheiten räumen sie den Pflichtaufgaben eine Mittelstellung zwischen den beiden herkömmlichen Aufgabenkategorien ein. Mit Einschränkung halten die Vertreter dieser Auffassung die

---

26) DEHMEL aaO S. 120.

27) Für Selbstverwaltungsangelegenheiten sprechen sich aus: VOGELS, LVerf, S. 151; SCHEERBARTH, Baustufenordnungen als Baupolizeiverordnungen oder Ortssatzungen?, in DÖV 1957, 470 ff. (471); GELZER, Echte und unechte Selbstverwaltung, in DVBl 1958, 87 ff. (87); SCHÖNE, Der Stachel der Kreiszugehörigkeit und seine Behebung, in DÖV 1951, 171 ff. (175); SENGER, Zur Frage der Pflichtaufgaben nach Weisung in Nordrhein-Westfalen, in DVBl 1957, 10 ff. (10); KOTTENBERG-REHN, GO, Anm. IV zu § 3.

28) für Auftragsangelegenheiten: RESCHKE nach NEDERKORN in DÖV 1953, 334 ff. (336); BERKENHOFF, Die staatliche Dotierung der gemeindlichen Auftragsangelegenheiten, in DVBl 1955, 347 ff. (347); SCHWEER, Die Pflichtaufgaben nach Weisung der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen, in DVBl 1956, 703 ff. (708); SCHEERBARTH, Gibt es weiterhin Auftragsangelegenheiten im Land Nordrhein-Westfalen?, in DVBl 1953, 261 ff. (263); vgl. denselben aber in DÖV 1957, 470 ff. (471); KLEIN, Das Problem der gemeindlichen Weisungsaufgaben, in SKV 1956, 92 ff. (94); wohl auch CANTNER in Peters, HKWP Bd. 1, S. 421; BVerfGE 6, 104 ff. (116), U. v. 23.1.1957, als obiter dictum.

in Rede stehenden Aufgaben für eine Kategorie eigenständiger Natur[29]. Schließlich wird die Möglichkeit genereller Bestimmung des Rechtscharakters der Pflichtaufgaben verneint und stattdessen auf die gesetzliche Regelung im Einzelfall abgestellt.
Die Vertreter der vorstehend nachgewiesenen Meinungen gehen zum Teil von unzutreffenden Ansatzpunkten aus. Eine Entscheidung für den Charakter einer Selbstverwaltungsangelegenheit[30] verkennt, daß die gesetzliche Ausgestaltung der Weisungsrechte nach Umfang und Intensität durchaus unterschiedlich ist. Das Bestehen oder Nichtbestehen von wenngleich beschränkten Weisungsrechten macht auch in der Verwaltungswirklichkeit einen erheblichen Unterschied aus. Eine pauschale Gleichstellung der Pflichtaufgaben mit den Selbstverwaltungsangelegenheiten ist daher verfehlt. Demgegenüber mißachtet die Meinung, die die Pflichtaufgaben mit Auftragsangelegenheiten identifiziert[31], den gedanklichen Neuansatz von Landesverfassung und Gemeindeordnung. Leitgedanke der Neufassung war die Absicht, die Aufgaben-Zweiteilung im gemeindlichen Bereich abzulösen und an ihre Stelle einen Monismus der Aufgaben zu setzen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die Pflichtaufgaben den Gemeinden in der Regel als eigene und nicht als fremde Angelegenheiten zugewiesen werden. Daher ist es auch unzutreffend, die Weisungen im Zusammenhang mit Pflichtaufgaben als Anwendungsfälle der allgemeinen Fachaufsicht zu kennzeichnen und den Terminus der Sonderaufsicht als von lediglich begrifflicher Bedeutung zu werten[32]. Fachaufsicht und Sonderaufsicht sind qualitativ verschieden. Infolgedessen kann auch der für den Anwendungsbereich der Pflicht-

---

29) für Mittelstellung: SALZWEDEL, Kommunalrecht, in Loschelder-Salzwedel, 229 ff. (230); BÜCKMANN, Kommunalverfassung in Lande Nordrhein-Westfalen, S. 33.

30) vgl. RIETDORF aaO S. 345.

31) vgl. BECKER in Peters, HKWP Bd. 1, S. 137.

32) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 206.

aufgaben atypische Fall eines unbeschränkten Weisungsrechts keinesfalls die Gleichsetzung von Fach- und Sonderaufsicht rechtfertigen. Ebenso verfehlt ist es, dem Gesichtspunkt der Freiwilligkeit oder Pflichtigkeit der Aufgabenwahrnehmung maßgebliche Bedeutung für die Bestimmung der Aufgabenart beizumessen. Entscheidend sind vielmehr der Tatbestand der Aufgabenzuweisung und die Art der Aufsichts- und Weisungsabhängigkeit. Zu vereinfachend ist auch die Annahme einer Mittelstellung der Pflichtaufgaben, da sie die verschiedenen Möglichkeiten einer unterschiedlichen Ausgestaltung dieses Instituts zu wenig berücksichtigt. In der Tat führt nur eine differenzierende Betrachtung an die Lösung des Problems heran[33]. Jede Bestimmung des rechtlichen Zuordnungscharakters einer im Verhältnis von Staat und Selbstverwaltung wahrgenommenen Aufgabe hat davon auszugehen, daß allein die Zugehörigkeit der wahrzunehmenden Aufgabe zu einem Träger öffentlicher Verwaltung und dessen Aufsichts- und Weisungsabhängigkeit von einem anderen Verwaltungsträger ausschlaggebend sind. Bei Zugrundelegung dieses Maßstabes sind die erheblichen Unterschiede der Pflichtaufgaben gegenüber den Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten nicht zu übersehen. Für die regelmäßige Ausgestaltung dieser Aufgabenart ist somit festzustellen, daß es sich um eine neue, eigenständige Aufgabenkategorie handelt. Diese Feststellung kann andererseits jedoch nicht an der Gesetzeswirklichkeit vorbeigehen, die einen durchgehend einheitlichen Typus der Pflichtaufgaben nicht kennt. Die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten, die die Gesetze ausweisen, lassen jedenfalls gemeindliche Aufgaben, bei denen ein unbeschränktes Weisungsrecht vorliegt, sowie staatliche Aufgaben, bei denen die Weisungsrechte beschränkt sind, nicht mehr als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung erkennen. Bei den genannten Gestaltungsformen handelt es sich um Zwischentypen, die sich nicht nahtlos in das bestehende

---

33) vgl. WOLFF aaO S. 210/211 und DAVID aaO S. 13/14.

Schema von Aufgabenkategorien einordnen lassen. Mit dieser Einschränkung lassen sich somit die Pflichtaufgaben als dritte Aufgabenkategorie neben Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten kennzeichnen. Eine Untersuchung des Rechtscharakters der von den Landesplanungsgemeinschaften ausgeübten Planungstätigkeit muß daher auch diese Kategorie in die Prüfung einbeziehen.

§ 9 Die bisherigen Meinungen zum Rechtscharakter der von der Selbstverwaltung in der Landesplanung ausgeübten Tätigkeit

Eine Übersicht der zu diesem Problem bislang vertretenen Auffassungen läßt erkennen, daß alle oben genannten Kategorien herangezogen werden, um die Aufgaben der Landesplanungsgemeinschaften zu kennzeichnen.
So versteht Eissing[34] die Landes- und Regionalplanung als eine Gemeinschaftsaufgabe, die weder im staatlichen noch im kommunalen Bereich, sondern von einer besonderen Körperschaft des öffentlichen Rechts erledigt werde. Nach einer allgemeinen Bestimmung der jeweiligen Anteile von Staat und Selbstverwaltung an der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen gelangt er zu der Auffassung, daß die Landesplanung, insbesondere die für das Gebiet einer Landesplanungsgemeinschaft durchzuführende Planung, als Gemeinschaftsaufgabe[35] von Staat und Gemeinde bezeichnet werden müsse[36].
Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Zimmerer[37], der davon

---

34) EISSING aaO S. 102.

35) vgl. hierzu S. 38 ff.

36) EISSING aaO S. 105; so auch BECKER-MARX, Regionalplanung, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 62; demgegenüber ablehnend NOUVORTNE, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, aaO S. 50.

37) ZIMMERER, Landesplanung und Regionalplanung, Gedanken zur Neuregelung, in Bay Bgm 1966, 1 ff. (4); v. UNRUH, Die Region als Planungsraum und als Verwaltungseinrichtung, in: Westfälische Forschungen, Bd. 19, 116 ff. (121); von der HEIDE, Landkreis und Regionalplanung, in AfK 1967, 47 ff. (56). So auch

ausgeht, daß die Regionalplanung als Glied der Landesplanung deren Rechtscharakter teilen müsse. Allerdings sei die Regionalplanung eine komplexe Erscheinungsform von Elementen landesplanerischer und bauleitplanerischer Natur, da auf der Ebene der Regionalplanung Entscheidungen für Daseinsvorsorge und Infrastruktur getroffen würden, die unmittelbar auf die örtliche Stufe einwirkten. Aus dieser komplexen Zusammensetzung ergebe sich, daß im sachlichen Aufgabenbereich der Raumplanung ein neuer Typ von gemeinschaftlichen Aufgaben zwischen Staat und Selbstverwaltung entstehe, der sich juristisch noch nicht fest umreißen lasse. Zum Vergleich könne hier allenfalls das Modell eines staatlich-gemeindlichen Kondominiums herangezogen werden.
Hohberg charakterisiert den Anteil der Landesplanungsgemeinschaften an der Landesplanung als gesetzlich übertragene Selbstverwaltungsangelegenheit. Die Möglichkeit der Selbstverwaltung seijedoch insoweit eingeschränkt, als der Staat sich gewisse Beteiligungsrechte vorbehalten habe[38]. Die Zuweisung von Pflichtaufgaben, die Rechtskontrolle über die Landesplanungsgemeinschaften und die staatliche Genehmigung ihrer Pläne sei mit dem Wesen der Selbstverwaltung durchaus vereinbar, denn Pflichtaufgaben könnten entweder zur eigenverantwortlichen Erledigung oder zur Erledigung nach Weisung übertragen werden. Eine Zuweisung zu eigenverantwortlicher Erledigung mache sie jedenfalls zu Selbstverwaltungsaufgaben. Die Rechtskontrolle über das Verbandsleben sei die regelmäßige Erscheinungsform der Staatsaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten. Zwar seien

---

andeutungsweise WEBER in Eildienst 1964, 131 ff. (131), wenn er Regionalplanung de facto als die Angelegenheit eines staatlich-kommunalen Kondominiums bezeichnet. Vgl. auch die Thesen zur Regionalplanung im Bericht über die Tagung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung vom 24./25.10.1958 in Mannheim, in BBauBl 1958, 566 ff (566), insbesondere These 1.

38) HOHBERG aaO S. 74.

die nach den §§ 7 Abs. 9 und 10 LPlanG (a. F.)[39] begründeten staatlichen Kontrollrechte und der Genehmigungsvorbehalt im Zusammenhang mit den Gebietsentwicklungsplänen Ermessenskontrolle, doch stelle dies noch keinen Eingriff in die Selbstverwaltung der Landesplanungsgemeinschaften dar. Als Schöpfungen des Staates könnten sie diesem gegenüber nicht mehr Rechte haben, als er ihnen verliehen habe. Hohberg räumt zwar ein, daß sich bezüglich des Wesens staatlicher Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte keine einhellige Meinung gebildet habe, sieht jedoch von einer Auseinandersetzung mit den kontroversen Meinungen unter Hinweis darauf ab, daß die Genehmigungsvorbehalte nach dem nordrhein-westfälischen Kommunalrecht nicht zu den Aufsichtsmitteln, sondern zu den Mitwirkungsrechten des Staates in der Selbstverwaltung gehörten[40].

Die Aufstellung von Satzung, Haushaltsplan und Gebietsentwicklungsplan sei demgemäß Selbstverwaltungsangelegenheit der Landesplanungsgemeinschaften. Die Genehmigung der Gebietsentwicklungspläne sei dagegen eine in das Ermessen der Landesplanungsbehörde gestellte Entscheidung, die das Selbstverwaltungsrecht der Landesplanungsgemeinschaften deswegen nicht berühre, weil dieses eben nur in den vom Landesplanungsgesetz festgelegten Grenzen bestehe. In der Landesplanung bestehe folglich ein Kondominium zwischen Staat und Selbstverwaltung[41].

Nach Köhnen[42] ist der Anteil der Landesplanungsgemeinschaften an der Landesplanung Selbstverwaltungsangelegenheit. Es handele sich hierbei jedoch um eine gesetzlich übertragene Selbstverwaltungsangelegenheit, da die Landesplanung von Hause aus Staatsaufgabe sei. Folglich sei sie durch die Rechte beschränkt, die sich der Staat an der Erfüllung der gemeindlichen Aufgabe selbst vorbehalten habe.

---

39) in der Neufassung § 5 Abs. 9 und § 8 LPlanG.
40) HOHBERG aaO S. 75.
41) HOHBERG aaO S. 76.

Kühl vertritt für die Rechtslage nach dem schleswig-holsteinischen Landesplanungsgesetz[43] die Meinung, Regionalplanung sei regionale Landesplanung und damit staatliche Hoheitsaufgabe. Demgemäß sei sie im Falle der Übertragung auf regionale Planungsverbände oder einzelne Kreise Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung[44]. Die Argumentation von Kühl ist hier nur insoweit wiederzugeben, als sie auch für die Beurteilung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen von Bedeutung ist. Kühl geht von der Überlegung aus, daß im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG sowohl die Ausgestaltung der Regionalplanung als Selbstverwaltungsaufgabe wie auch bei entsprechender Beteiligung der Selbstverwaltungskörperschaften - als staatliche Hoheitaufgabe zulässig sei. Eine diesbezügliche Entscheidung des Landesgesetzgebers stehe ausschließlich in dessen politischem Ermessen[45]. Gegen die Bewertung der Regionalplanung als Selbstverwaltungsaufgabe im Falle ihrer Übertragung spreche die rechts- und raumpolitische Erwägung, daß die Aufgaben der Landesplanung wirkungsvoll nur durchgeführt werden könnten, wenn der Staat auch bei den nicht von der Landesplanungsbehörde aufgestellten Regionalplänen eine uneingeschränkte Zweckmäßigkeitskontrolle im Genehmigungsverfahren ausüben könne. Eine solche Handhabung sei aber mit einer echten Selbstverwaltungsaufgabe unvereinbar. Unter Berufung auf Köttgen[46] und die Entscheidung des OVG Münster vom 8.1.1964[47] hält er nur eine an bestimmte tatbestandliche Voraussetzungen geknüpfte Zweckmäßigkeitskontrolle mit dem Wesen einer Selbstverwaltungsaufgabe für vereinbar[48]. Mit Köttgen will er die staatliche Mitwirkung

---

42) KÖHNEN aaO S. 63 und 64.

43) schlh LPlanG vom 13.4.1971 (GVBl S. 152).

44) KÜHL aaO S. 130; so auch KEIL, Landesplanung und Selbstverwaltung, in: Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, S. 6, 7.

45) KÜHL aaO S. 129.

46) KÖTTGEN in Peters, HKWP Bd. 1, S. 220/221.

47) OVGE 19, 192 ff.

48) KÜHL aaO S. 131 132.

an kommunalen Akten in Form einer Genehmigung von der die Selbstverwaltung kontrollierenden Rechts- und Fachaufsicht unterscheiden[49]. Diese staatlichen Interventionsbefugnisse seien Mitwirkungsrechte des Staates an kommunalen Akten. Ein solches Kondominium im Verhältnis von Gemeinde und Staat sei verfassungsrechtlich legitim[50].
Im Falle der Wertung der Regionalplanung als Selbstverwaltungsaufgabe hält er rechtliche Konsequenzen für unumgänglich. Einmal müsse dann der umfassende Genehmigungsvorbehalt des Staates auf bestimmte tatbestandliche Voraussetzungen eingeschränkt werden. Zum anderen wäre mit der Anerkennung als Selbstverwaltungsaufgabe eine gerichtliche Überprüfung der Versagung der Genehmigung verbunden. Kühl betrachtet es als wenig wünschenswert, daß in einem solchen Falle raumpolitische Entscheidungen der Landesplanungsbehörde einer Überprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit unterzogen würden[51]. Vereinbar mit dem Wesen der Regionalplanung und dem geltenden kommunalen Verfassungsrecht erscheint Kühl somit nur die Bewertung der Regionalplanung als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung.
An der Anerkennung von Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden in Ansehung der Regionalplanung sieht er sich nach der geltenden Rechtsordnung gehindert, wobei er auch die Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung in Zweifel zieht[52].
Völlig abweichend von den genannten Auffassungen hält Haarmann die im Bereich der Landesplanungsgemeinschaften durchgeführte Landesplanung für eine Staatsaufgabe, zu deren Wahrnehmung sich der Staat der Planungsträger im Wege der Institutsleihe bediene[53]. Die Wertung als Selbstverwaltungsaufgabe[54] lehnt er mit der Begründung

---

49) DERS. aaO S. 132.
50) DERS. aaO S. 133.
51) DERS. aaO S. 134.
52) DERS. aaO S. 140/141.
53) HAARMANN, Stand und Probleme des Raumordnungsrechts, in DVBl 1963, 833 ff (840).
54) so u. a. STICH, Das Verwaltungshandeln, in JuS 1964, 333 ff. (337).

ab, daß die Landesplanung als staatliche Aufgabe nicht in einem Teilbereich deswegen Selbstverwaltungsangelegenheit sein könne, weil ihre Aufgaben insoweit von einer Selbstverwaltungskörperschaft wahrgenommen würden. Dies widerspreche dem Grundsatz der Einheit der Verwaltungsaufgaben[55]. Es könne sich auch nicht um Pflichtaufgaben nach Weisung handeln, da das für diese Aufgabenkategorie gerade typische Merkmal der Weisungsbefugnis in der gesetzlichen Regelung nicht enthalten sei[56]. Zinkahn-Bielenberg gehen davon aus, daß die Regionalplanung in keinem Falle der Substanz nach zur Selbstverwaltung, sondern vielmehr zur Auftragsverwaltung gehöre. Regionalplanung könne daher von anderen Trägern als solchen staatlicher Verwaltung nur mit Zustimmung des Staates ausgeübt werden[57]. Andererseits halten sie jedoch die Entwicklung der Regionalplanung für noch so wenig abgeschlossen, daß sie bezüglich Standort und Trägerschaft der Regionalplanung die Formen der Auftrags-, beschränkten Selbstverwaltung oder auch staatlich kommunaler Gemeinschaftsarbeit für zulässig erachten[58].

§ 10 Eigene Stellungnahme zur Frage des Rechtscharakters der Aufgaben.

I. Ausgangspunkt: die Einwirkungsmöglichkeiten der Landesplanungsbehörde auf die Tätigkeit der Landesplanungsgemeinschaften

Maßgeblich für die konkrete Bestimmung des Aufgabencharakters sind die im Landesplanungsgesetz festgelegten Befugnisse der staatlichen Landesplanungsbehörde gegen-

---

55) HAARMANN aaO S. 839.

56) DERS. aaO S. 840; vgl. im übrigen auch DERS., Entspricht die gegenwärtige Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, in DVBl 1964, 722 ff. (724).

57) ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Anm. 9 zu § 5 (S. 91).

58) DIESELBEN aaO Anm. 9 zu § 5 (S. 92).

über den Landesplanungsgemeinschaften. Ihre Erfassung und rechtliche Einordnung vermag Aufschluß zu geben über den diesbezüglich zum Ausdruck gelangten gesetzgeberischen Willen. Sollte dieser an Hand des aufgezeigten Lösungsweges nicht eindeutig zu ermitteln sein, oder sollte die gesetzliche Ausgestaltung der Überwachungs- und Beteiligungsbefugnisse so verschieden sein von den üblichen Formen des Zusammenwirkens zwischen Staat und Gemeinde, so ist zu entscheiden, ob diese Art der Verwaltungszuordnung noch eine Einordnung in das herkömmliche System zuläßt oder ob es sich hierbei um eine neuartige, noch nicht konkret typisierbare Form handelt.
Der Landesplanungsbehörde obliegt die allgemeine Aufsicht über die Landesplanungsgemeinschaften gem. § 7 Abs. 1 LPlanG. Diese Aufsichtsbefugnisse, die in den §§ 5 Abs. 9, 7 Abs. 2 und 3 und 8 LPlanG näher umschrieben werden, erstrecken sich auf die Einhaltung von Gesetz und Satzung durch die Landesplanungsgemeinschaften. Die Verweisung auf die §§ 109, 110 GO nw macht vollends deutlich, daß es sich bei diesen Befugnissen um Anwendungsfälle der allgemeinen Staatsaufsicht handelt. Eine auf die Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkte Staatsaufsicht entspricht den herkömmlichen Eingriffsbefugnissen des Staates im Bereich der Selbstverwaltung und läßt daher die Möglichkeit offen, den hier zu behandelnden Tätigkeitsbereich als Selbstverwaltungsaufgabe zu qualifizieren.
Allerdings ist damit der staatliche Einwirkungsbereich noch nicht erschöpfend dargelegt. Gem. § 14 Abs. 1 LPlanG kann die Landesplanungsbehörde die Landesplanungsgemeinschaft anweisen, einen Gebietsentwicklungsplan für bestimmte räumliche oder sachliche Teilabschnitte innerhalb einer angemessenen Frist aufzustellen oder zu ändern und zur Genehmigung vorzulegen. Mit dieser Handhabe ergibt sich für die Landesplanungsbehörde die Möglichkeit, die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch die Landesplanungsgemeinschaften zu überwachen. Über die im Gesetz geregelte Aufgabenstellung der Landesplanungsgemeinschaften hinaus kann somit auch eine konkrete, sich

im vorgeschriebenen gesetzlichen Rahmen haltende Aufgabenstellung durch die Aufsichtsbehörde erfolgen. Auch angesichts verschiedener Besonderheiten, die diese Befugnis zur Aufgabenstellung kennzeichnen, läßt sich das genannte staatliche Eingriffsrecht in den Tätigkeitsbereich der Planungsgemeinschaften nicht als mit dem Wesen der Selbstverwaltung schlechterdings unvereinbar erklären. Mit konkreter Aufgabenstellung ist die Landesplanungsgemeinschaft zur Erfüllung verpflichtet. Untätigbleiben oder unzulängliche Aufgabenerfüllung berechtigen die Landesplanungsbehörde, von den Befugnissen des § 7 Abs. 3 Satz 2 LPlanG Gebrauch zu machen. Die Tatsache, daß eine Körperschaft zur Wahrnehmung einer Aufgabe rechtlich verpflichtet ist, beeinträchtigt keineswegs den etwaigen Selbstverwaltung scharakter dieses Verwaltungsträgers und die Möglichkeit, die Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit zu qualifizieren. Insoweit ist nämlich eine Unterscheidung von freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben allgemein anerkannt[59]. Erheblich fragwürdiger ist dagegen, wie die weiteren Eingriffsbefugnisse zu würdigen sind. Nach § 12 Abs. 3 LPlanG bedürfen die Gebietsentwicklungspläne der Genehmigung der Landesplanungsbehörde. Hat die Landesplanungsbehörde die Genehmigung eines Gebietsentwicklungsplans mit der Begründung abgelehnt, daß er dem Landesentwicklungsprogramm oder einem Landesentwicklungsplan widerspreche, so ist sie befugt, bei der erneuten Vorlage einen solchen Plan im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministern zum Zwecke der Anpassung zu ändern und in der geänderten Form zu genehmigen (§ 14 Abs. 2 LPlanG). Diese Befugnisse gehen eindeutig über die bloße Rechtskontrolle hinaus; sie erlauben vielmehr der Landesplanungsbehörde eine Ermessenskontrolle[60]. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob die sich

---

59) vgl. WOLFF, VR II § 84 IV b 1 (S. 171/172); HOHBERG aaO S. 74.

60) GRAF v. WESTERHOLT, Das neue Landesplanungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, in SKV 1962, S. 203; HOHBERG aaO S. 75.

auf Ermessenskontrolle erstreckenden Genehmigungsvorbehalte, die den Kern der Eingriffsmöglichkeit bilden, nicht die Annahme eines Selbstverwaltungscharakters der in Rede stehenden Aufgaben ausschließen.

II. Die rechtliche Einordnung staatlicher Genehmigungsvorbehalte im Selbstverwaltungsbereich

Die Beantwortung dieser Fragestellung hängt maßgeblich davon ab, wie das Wesen staatlicher Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte zu deuten ist. Ihre Einordnung ist Gegenstand kontroverser Erörterungen, die hier nicht unbeachtet bleiben können. Eine knappe Wiedergabe des Meinungsstandes soll der Ausgangspunkt für die eigene Stellungsnahme sein. Im wesentlichen ist damit das Problem aufgeworfen, ob diese staatlichen Vorbehalte zu den allgemeinen Aufsichtsmitteln des Staates zu zählen sind, oder ob es sich bei ihnen um selbständige Beteiligungs- oder Mitwirkungsrechte handelt. Im ersteren Fall wäre durchaus zweifelhaft, ob eine unbeschränkte Ermessenskontrolle nach Maßgabe des Verfassungsrechts überhaupt zulässig ist. Die Frage der Rechtswirksamkeit bestehender Genehmigungsvorbehalte und das eventuelle Erfordernis einer Beschränkung des Prüfungsmaßstabes auf eine Rechtskontrolle stehen daher im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen[61].

1. Meinungsstand

Die Frage der Fortgeltung von Genehmigungsvorbehalten angesichts veränderter Verfassungsrechtslage wird von Müller eingehend erörtert. In diesem Zusammenhang hält er für rechtlich unproblematisch die Genehmigungsvorbehalte im Bereich der kommunalen Auftragsverwaltung bzw.

---

61) zum verfassungsgeschichtlichen Hintergrund vgl. EISSING aaO S. 82.

der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung[62]. Ebenfalls unbedenklich im Hinblick auf die durch die Landesverfassungen auf eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit beschränkte Kommunalaufsicht seien solche Vorbehalte, die im Einzelfall als Mittel der Rechtsaufsicht ausgestaltet sind[63]. Bedenken bestünden auch nicht, wenn die betreffende Landesverfassung die Zulässigkeit von über die Rechtmäßigkeitsaufsicht hinausgehenden Genehmigungsvorbehalten normiere (verfassungsinterne Gesetzesvorbehalte)[64]. Dies müsse auch dann gelten, wenn die Gemeinden sich freiwillig auf eine solche rechtliche Ausgestaltung einließen. Schließlich könnten Bundesgesetze im Falle der Verwaltung nach Art. 84 GG mit Zustimmung des Bundesrates die Verwaltungsverfahren durch ermessensförmige, die Gemeinden belastende Genehmigungsvorbehalte anreichern. Derartige Regelungen seien mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar und durchaus imstande, die Rechtsaufsichtsklauseln der Landesverfassungen zu verdrängen[65]. Für den Bereich der Landesgesetzgebung will Müller die Zulässigkeit von Genehmigungsvorbehalten insoweit anerkennen, als es sich um der Verfügungsmacht der Gemeinden entzogene Angelegenheiten handelt[66]. Da die Landesplanung als originär staatliche Aufgabe nicht zur Disposition der Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörperschaften steht, würde daraus die Zulässigkeit von Genehmigungsvorbehalten im Gesamtbereich der Landesplanung folgen.
Sehr unterschiedlich sind dagegen die Meinungen, ob und ggf. mit welchen Beschränkungen die Genehmigungsvorbehalte dem Begriff der Aufsicht unterzuordnen sind.

---

62) MÜLLER, Zur Problematik der Genehmigungsvorbehalte im Kommunalrecht, in Verw Arch Bd. 54, 170 ff. (171).

63) DERS. aaO S. 172.

64) DERS. aaO S. 175.

65) DERS. aaO S. 184.

66) DERS. aaO S. 189.

Nach Gönnenwein sind die Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte Mittel der Kommunalaufsicht[67]. Aus dem Umstand, daß die Gemeindeordnung die Genehmigungsvorbehalte nicht unter den allgemeinen Bestimmungen über die Aufsicht behandele, dürfe keinesfalls deren Nichtzugehörigkeit zu den Aufsichtsmitteln gefolgert werden[68]. Allerdings seien sie nach Maßgabe der Landesverfassung auf eine Gesetzmäßigkeitskontrolle zu beschränken. Nach Gönnenwein sind Genehmigungsvorbehalte folglich Mittel präventiver Rechtsaufsicht des Staates über die Selbstverwaltung. Sie als staatliche Mitwirkungsrechte zu bezeichnen, die auch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte einschließen, lehnt er nachdrücklich ab[69].
Salzwedel nennt die Genehmigungsvorbehalte "gesetzliche Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechts, kraft dessen bestimmte Rechtsakte der Selbstverwaltung erst wirksam werden können, wenn eine staatliche Behörde dieser gegenüber ihre Zustimmung erklärt" [70]. Je nach dem Umfang der Aufsichtsbefugnisse unterscheidet er drei Gruppen: 1. die von ihm als zahlenmäßig gering bezeichneten Fälle, in denen der Genehmigungsvorbehalt nur eine präventiv gebundene Gesetzmäßigkeitskontrolle ermöglichen soll. Die Genehmigung sei hier nur als ein rechtliches Unbedenklichkeitszeugnis zu verstehen[71]; 2. die weitaus meisten Genehmigungsvorbehalte gäben der Aufsichtsbehörde die Befugnis, die

---

67) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 197.

68) DERS. aaO S. 198.

69) DERS. aaO S. 202/203; DERS., Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, in AÖR Bd. 81, 214 ff. (225, 226); DERS., Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, in Gedächtnisschrift für Jellinek, S. 511 ff. (525/526).

70) SALZWEDEL, Staatsaufsicht in der Verwaltung, in VVDStRL H. 22, S. 206 ff. (243).

71) DERS. aaO S. 245; DERS., Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, in AfK 1962, 203 ff. (215).

Zweckmäßigkeit des Selbstverwaltungsaktes dahingehend zu überprüfen, ob der Träger der Selbstverwaltung sein Eigeninteresse richtig bewertet habe. Die entscheidende Beschränkung liege darin, daß der Maßstab staatlichen Interesses hier jedenfalls nicht zulässig sei. Die Gesetzmäßigkeitskontrolle sei im übrigen auch hier eingeschlossen[72]. Die 3. Gruppe endlich gestatte es der Aufsichtsbehörde, bestimmte staatliche Interessen auch gegenüber dem recht verstandenen objektiven Eigeninteresse der Selbstverwaltung zur Geltung zu bringen[73].

Für eine enge Auslegung der Genehmigungsvorbehalte spricht sich Barocka[74] aus, der jedoch den Sinn dieser Vorbehalte gerade darin erblickt, daß Erteilung oder Versagung der Genehmigung in das pflichtgemäße Ermessen der Aufsichtsbehörde gestellt seien. Ähnlich äußern sich Zuhorn-Hoppe[75] und David[76].
Für die Einstufung als Aufsichtsmittel treten auch Vogels[77] und Salzmann-Schunck ein[78].
Demgegenüber halten andere die Genehmigungsvorbehalte für staatliche Mitwirkungsrechte im Bereich der Selbstverwaltung.

---

72) DERS. in VVDStRL H. 22, S. 247 und in AfK 1962, S. 217.

73) DERS., in VVDStRL H. 22, S. 248 und in AfK 1962, S. 219; DERS., Kommunalrecht, in Loschelder-Salzwedel, S. 286 ff.

74) BAROCKA, Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden bei der Genehmigung von Gemeindesatzungen, in DVBl 1963, 758 ff. (759).

75) ZUHORN-HOPPE, Gemeindeverfassung, S. 304/305; vgl. auch die rechtspolitische Erwägung in ZUHORN, Probleme der Kommunalaufsicht, gesehen von der Selbstverwaltung, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. IV, S. 264.

76) DAVID, Die Satzungsgewalt der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, S. 80 ff. (80, 86, 87), der besonders hervorhebt, daß die Änderungen der Verfassungsrechtslage keine Beschränkung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle bezwecken.

77) VOGELS, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 151.

78) SALZMANN-SCHUNCK, Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz in der Neufassung vom 5.10.1954, Anm. 11 zu § 21 GO rh-pf.

So unterscheidet Pagenkopf die Begriffe der Staatsaufsicht und der Sonderaufsicht[79]. Als Sonderaufsicht kennzeichnet er diejenige staatliche Einflußnahme auf von den Gemeinden wahrzunehmende staatliche Angelegenheiten, die regelmäßig in den Spezialgesetzen geregelt sei, durch die die Aufgabenzuweisung an die Gemeinden erfolge. Mit den bis ins einzelne gehenden staatlichen Weisungen vollziehe sich die Sonderaufsicht auch in Zweckmäßigkeitsfragen[80]. Hinsichtlich der allgemeinen Staatsaufsicht unterscheidet er Präventiv- und Repressivaufsicht. Während die Repressivaufsicht in den Gemeindeordnungen zumeist eingehend geregelt werde, wirke sich die Präventivaufsicht in aller Regel in staatlichen Mitwirkungshandlungen aus, ohne die eine kommunale Maßnahme der Wirksamkeit ermangele[81].

Im Gegensatz zur repressiven Staatsaufsicht, die nach den Landesverfassungen auf die Rechtskontrolle beschränkt sei, werde hinsichtlich der Ausübung der Präventivaufsicht ein Unterschied zwischen Rechts- und Ermessensfragen nicht gemacht[82].

Ebenfalls als staatliche Mitwirkungsrechte an Akten der Selbstverwaltung werden die Genehmigungsvorbehalte von Hofmann[83] und Forsthoff[84] gewertet. In gleichem Sinne charakterisieren Muntzke-Schlempp[85] diese Vorbehalte.

---

79) entgegen der in Landesverfassung und Gemeindeordnung zugrunde gelegten Bedeutung der Sonderaufsicht faßt PAGENKOPF den Begriff der Sonderaufsicht bedeutend weiter; so auch BECKER in Peters, HKWP Bd. 1, S. 172, und WEBER, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 127.

80) PAGENKOPF, Einführung in die Kommunalwissenschaft, S. 225/226.

81) DERS. aaO S. 227.

82) DERS. aaO S. 225.

83) HOFMANN, Genehmigungsvorbehalt und Kommunalaufsicht, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, in Speyerer Schriften Bd. 19, S. 81 ff. (86).

84) FORSTHOFF, VR I, S. 535.

85) MUNTZKE-SCHLEMPP, Kommentar zur hessischen Gemeindeordnung mit Handbuch des Gemeinderechts, Bd. 1,

Nach Becker[86] sind die Genehmigungsvorbehalte weder Erlaubnisse noch Dispense, sondern Mitwirkungsrechte staatlicher Behörden bei Erfüllung von Selbstverwaltungsangelegenheiten, die Rechts- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte einschließen.
Nach Köttgen sind die staatlichen Genehmigungsakte Beweis dafür, daß sich gerade im Bereich von Staats- und Kommunalverwaltung ein eigenartiges Kondominium entwickelt habe[87]. Für die Qualifizierung als staatliche Mitwirkungsrechte treten auch Geller-Kleinrahm[88] und Kottenberg-Rehn[89] ein. Löhr hält dagegen die Wertung der Genehmigungsvorbehalte als echte Mitwirkungsrechte des Staates für nur bedingt richtig, da der Aufsichtsbehörde eine gleichberechtigte Mitwirkung nicht zustehe[90].
Weber nennt die kraft Landesverfassung auf die Gesetzmäßigkeitskontrolle beschränkte Kommunalaufsicht repressiv oder auch allgemein[91]. Diesem für ihn relativ unproblematischen Bereich stellt er den Komplex der Sonderaufsicht in Form von Genehmigungen, Bestätigungen und Dispensen gegenüber[92]. Maßgebend für eine rechtliche Betrachtung der Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte sei die Erkenntnis, daß diese verschieden motiviert sein könnten. Soweit eine kommunalaufsichtliche Genehmigung ein echtes materiales Beteiligtsein des Staates zum Ausdruck bringe, handele es sich um res mixtae, in denen sich staatliches und kommunales Be-

---

S. 324 und 330, allerdings differenzierend bezüglich des Kontrollmaßstabes.

86) BECKER in Peters, HKWP Bd. 1, S. 172; weniger eindeutig dagegen DERS. in: Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung, in Speyerer Schriften Bd. 33, S. 76.

87) KÖTTGEN in Peters, HKWP Bd. 1, S. 220/221; DERS. in HdSW Bd. 9, S. 738.

88) GELLER-KLEINRAHM, LVerf, Anm. 11 zu Art. 78.

89) KOTTENBERG-REHN, GO, Anm. III 5 zu § 106.

90) LÖHR, Satzungsgewalt und Staatsaufsicht, Schriftenreihe Verwaltung und Wirtschaft, H. 28, S. 88.

91) WEBER aaO S. 125.

92) DERS. aaO S. 127.

stimmungsinteresse in einem staatlichen-kommunalen Kondominium vereinigten[93]. Demgegenüber könne man im Bereich der rein kommunalen Akte dem staatlichen Mitwirkungsvorbehalt nur den Chrakter einer Unbedenklichkeitserklärung zuerkennen[94]. Anders verhalte es sich dagegen im Bereich der res mixtae. Hier werde der Staat aus eigenem Recht und zur Wahrung eigener Interessen tätig. Die Maßnahmen der Genehmigungsbehörde dürften in diesen Fällen nicht so sehr als aufsichtsbehördliche Entscheidungen, sondern als Wahrnehmung eigener staatlicher, dem kommunalen Partner gegenüber gleichwertiger Interessen betrachtet werden[95].

Ebenso differenziert das OVG Münster, wenn es Genehmigungen unterscheidet, bei denen der Staat sich im Interesse der Gemeinden eine rechtliche Kontrolle vorbehalte, und solche, bei denen es sich um Zusammenwirken von Staat und Gemeinde handele. Im letzteren Falle werde der Staat nicht im Interesse einer Gesetzmäßigkeitskontrolle der Gemeindeverwaltung tätig, sondern um eigene, ausschließlich ihm zugewiesene Verwaltungszwecke zu verfolgen[96].

Wolff geht von dem begrifflichen Unterschied der Staats-, Fach-, Sonder- und Einzelaufsicht aus, wobei er die letztere durch gesetzlich bestimmte Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte gekennzeichnet sieht. Allerdings sind nach Wolff nicht alle staatlichen Genehmigungen Aufsichtsmaßnahmen. Vielmehr ist zu unterscheiden zwischen aufsichtlichen Genehmigungen, bei denen sich der Staat im Interesse des beaufsichtigten Gliedes eine präventive Kontrolle vorbehalte, und selbstbeteiligten Genehmigungen. Die erteilte Genehmigung sei im ersteren Fall lediglich Unbedenklichkeitszeugnis und dürfe regelmäßig nur aus Rechtsgründen versagt werden. Dagegen nehme der Staat bei den sog. selbstbeteiligten

---

93) DERS. aaO S. 130.
94) DERS. aaO S. 131.
95) DERS. aaO S. 135.
96) OVG Münster in OVGE 19, 192 ff. (196), U. v. 8.1.1964.

Genehmigungen auch übergreifende oder eigene Interessen wahr. Insoweit handele es sich um eine aktuelle und präventive Beteiligung des Staates an Handlungsakten der Selbstverwaltung. Die Entscheidung der Frage, um welche Art von Vorbehalten es sich jeweils handelt, will Wolff durch Auslegung im Einzelfall entscheiden[97].

Die von den vorgenannten Autoren angebotenen differenzierenden Lösungen begegnen nach Eissing jedoch erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten. Zudem glaubt er, eine Einordnung der Genehmigungsvorbehalte in die genannten Kategorien dahinstehen lassen zu können, da in nahezu allen Fällen, in denen im Rahmen von Genehmigungsvorbehalten nur eine präventive Rechtskontrolle stattfinde, über die maßgebliche Interpretation unbestimmter Gesetzesbegriffe zu befinden sei. Eine Rechtmäßigkeitskontrolle nach Maßgabe derartiger Generalklauseln sichere der staatlichen Aufsichtsbehörde ohnehin die Möglichkeit, eigene Sondervorstellungen zur Geltung zu bringen[98]. Im Ergebnis behandelt Eissing die Angelegenheiten der Kommunen, zu deren ordnungsgemäßer Durchführung diese staatlicher Genehmigungen oder Ausnahmebewilligungen bedürfen, als Gemeinschaftsaufgaben von Staat und gemeindlicher Selbstverwaltung[99].

Im wesentlichen lassen sich somit die vertretenen Meinungen in drei Gruppen zusammenstellen. Die Vertreter der ersten kennzeichnen die Genehmigungsvorbehalte als besonders gestaltete Aufsichtsmittel, die über die Rechtmäßigkeitskontrolle der allgemeinen Staatsaufsicht hinausgehend auch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte miteinbeziehen. Unterschiedlich sind dabei jedoch die Auffassungen hinsichtlich des Umfangs der Geltendmachung von anderen als Rechtmäßigkeitsgesichtspunkten. Eine zweite Meinung hält die in Rede stehenden Vorbehalte generell für staatliche Mitwirkungsrechte an Akten von Staatsgliedern,

---

97) WOLFF, VRII, § 77 II c 4 (101/102).
98) EISSING aaO S. 90.
99) DERS. aaO S. 91.

die eine umfassende Zweckmäßigkeitskontrolle gestatten. Schließlich wird differenziert je nach den Interessengesichtspunkten, die der Staat als Aufsichtsbehörde gegenüber der Selbstverwaltung geltend machen kann.

2. Lösungsvorschlag

Die eingangs gestellte Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalten kann heute als positiv beantwortet gelten, denn insoweit ist es allgemeine Auffassung, daß die erfolgten verfassungsrechtlichen Änderungen ausschließlich an den Rechtszustand anknüpfen wollten, der vor 1933 bestand. Insbesondere sind die Änderungen als gesetzgeberische Ablehnung der Aussage der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (DGO)[100] zu verstehen, wonach die Staatsaufsicht anläßlich jeder konkreten Aufsichtsmaßnahme berechtigt war, den Einklang mit den sog. Staatszielen wiederherzustellen. Keinesfalls jedoch hat der Gesetzgeber beabsichtigt, herkömmliche Eingriffsrechte des Staates in die Selbstverwaltung, wie sie die Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte darstellen, für unzulässig zu erklären[101].

Erheblich schwieriger gestaltet sich demgegenüber die systematische Erfassung der hier erörterten Vorbehalte. Eine generelle Einordnung in das bestehende System staatlicher Aufsichtsmittel muß als verfehlt gelten. Dieses kennt gemeinhin die Staatsaufsicht, die von Staatsorganen über nachgeordnete juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die Gemeinden in einer auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit beschränkten Weise ausgeübt wird; ferner die Fachaufsicht, die sich sowohl auf die Rechtmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen des beaufsichtigten Verwaltungsgliedes bezieht, und schließlich die Sonderaufsicht, die an ge-

---

100) RGBl I 49.

101) DAVID aaO S. 87, EISSING aaO S. 88.

setzlich bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft ist. Ihr unterliegen insbesondere die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung[102]. In dieses relativ engmaschige System der Aufsichtsmittel lassen sich die nach Art und Inhalt überaus vielgestaltigen Genehmigungs- und Bestätigungsvorbehalte schwerlich einordnen[103]. Darüber kann auch der von Wolff[104] geprägte Begriff der Einzelaufsicht nicht hinwegtäuschen. Andererseits läßt sich nicht verkennen, daß die in der Verwaltungswirklichkeit auftretenden Vorbehalte nach ihrer Erscheinungsform so wenig homogen sind, daß sie nicht als einheitliche Kategorie staatlicher Einwirkung auf die Träger der Selbstverwaltung begriffen werden können. Entscheidend für die rechtliche Bewertung ist demnach, ob und ggf. welche Gesichtspunkte die staatlichen Behörden geltend machen können, die über die Frage der Vereinbarkeit mit Gesetz und Recht hinausreichen. Soweit eine Beschränkung auf die Rechtmäßigkeitsprüfung vorliegt, handelt es sich um die Art eines Genehmigungsvorbehalts, der Aufsichtsbefugnissen vergleichbar ist; soweit die Staatsbehörde ihrer Entscheidung jedoch Interessengesichtspunkte eigener oder übergreifender Natur zugrunde legen darf, handelt es sich um Formen gleichberechtigter Mitwirkung an Akten der Selbstverwaltung. Eine definitorische Abgrenzung beider Arten ist kaum möglich, jedoch lassen sich die hier genannten Kriterien durch Auslegung des Gesetzes im Einzelfall konkret bestätigen.

---

102) WOLFF, VR II, § 77 II b 3 (S. 98/99/100), § 77 II c 2 (S. 100), § 77 II c 3 (S. 101).

103) nach dem Kontrollmaßstab lassen sie sich untergliedern in Vorbehalte, die eine Rechtmäßigkeitsprüfung gestatten, und solche, die eine beschränkte bzw. auch unbeschränkte Zweckmäßigkeitskontrolle beinhalten.

104) WOLFF, VR II, § 77 2 c 4 (S. 101).

III. Ergebnis

Für die hier vorliegende Aufgabenstellung ist demnach die Frage zu untersuchen, ob die im Landesplanungsgesetz zugunsten der staatlichen Landesplanungsbehörde eingeräumten Vorbehalte der Genehmigung von Gebietsentwicklungsplänen dieser eine Berücksichtigung auch anderer als nur rechtlicher Zulässigkeits- und eigener Interessengesichtspunkte der Landesplanungsgemeinschaft gestatten. Diese Frage ist nach der Grundkonzeption des Landesplanungsgesetzes zu bejahen. Zwar enthält das Gesetz keine Aussage darüber, unter welchen Voraussetzungen eine Genehmigung erteilt werden muß bzw. versagt werden kann, jedoch geht der Gesetzgeber von einer gemeinschaftlichen Wahrnehmung der Landesplanungsaufgaben durch Staat und Selbstverwaltung aus. Dem Staat ist demzufolge auch im Tätigkeitsbereich der Landesplanungsgemeinschaften ein sachliches Mitspracherecht eingeräumt, das es ihm erlaubt, übergeordnete, sich aus raumplanerischen Notwendigkeiten für das gesamte Landesgebiet ergebende Gesichtspunkte geltend zu machen. Die Befugnisse sind damit als echte staatliche Mitwirkungsrechte an der Tätigkeit der Landesplanungsgemeinschaften ausgestaltet. Somit kann eine etwaige Einordnung der Genehmigungsvorbehalte als Fachaufsichtsmittel der Möglichkeit des Selbstverwaltungscharakters nicht mehr entgegenstehen[105].

Ebensowenig steht die Zuweisung von Pflichtaufgaben zu eigenverantwortlicher Erledigung der Kennzeichnung des Aufgabenbereichs als Selbstverwaltungsangelegenheiten entgegen[106]. Wenn schließlich die staatliche Kontrolle der Satzungen und Haushaltspläne der Beschränkung auf eine Rechtmäßigkeitsprüfung ermangelt, so ist dies als ein Vorbehalt staatlicher Befugnisse zu werten, der den Selbstverwaltungscharakter der von den

---

105) vgl. auch ZIMMERER in Bay Bgm 1966, 1 ff. (4); Anm. S. 2.

106) vgl. dazu auch KÖHNEN aaO S. 62.

Landesplanungsgemeinschaften wahrgenommenen Aufgaben zwar einschränkt, aber eben doch nicht aufhebt. Als Träger der allgemeinen Organisationsgewalt kann der Staat Selbstverwaltungskörperschaften errichten, ohne sie gleichzeitig mit der Gesamtheit jener Rechte auszustatten, die einen ursprünglichen Begriff der Selbstverwaltung bilden[107]. Die den Landesplanungsgemeinschaften zugewiesenen Aufgaben sind folglich als Selbstverwaltungsangelegenheiten zu bezeichnen, die nach Maßgabe der näher bezeichneten Beschränkung eine selbstverantwortliche Aufgabenwahrnehmung gestatten. Dieser Feststellung steht auch nicht der § 1 Abs. 3 LPlanG entgegen, der die Landesplanung als eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Gemeinden bezeichnet. Die Worte "nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes" deuten gerade darauf hin, daß Teilbereiche der Landesplanung durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein können. Andererseits macht diese Wertung des Gesetzes hinreichend deutlich, daß eine Charakterisierung als Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Aufgabenwahrnehmung im Wege der Institutionsleihe[108] dem Willen des Gesetzgebers nicht entspricht.

---

107) HOHBERG aaO S. 75.

108) dazu näher WOLFF VR I, § 4 I c 2 (S. 28); VR II § 75 I a 1 (S. 59).

5. Kapitel

Die Rechtsnatur der landesplanerischen Programme und Pläne

§ 11 Allgemeines

I. Inhalt und Bedeutung

Die wichtigsten Arbeitsmittel der Landesplaner sind die Programme und Pläne. Gem. § 9 LPlanG werden die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Landesentwicklungsprogramm, in Landesentwicklungsplänen und in Gebietsentwicklungsplänen dargestellt.
Das Landesentwicklungsprogramm enthält Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen[1]. Es bildet zugleich die Grundlage für die Landesentwicklungspläne, die die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes festlegen[2]. Die Gebietsentwicklungspläne schließlich legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung des Gebietes der Landesplanungsgemeinschaften und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest[3].
Die genannten Programme und Pläne sind in fortschreitender Konkretisierung vom Gesamtbereich bis zu den Teilen desselben erstellte Planungen. Beschränkt sich das Landesentwicklungsprogramm auf die Darstellung von Grundsätzen und allgemeinen Zielen der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes [4], so

---

1) § 10 S. 2 LPlanG.
2) § 11 Abs. 1 LPlanG.
3) § 12 Abs. 1 LPlanG.
4) vgl. den von der Landesregierung vorgelegten Entwurf

stellen die Landesentwicklungspläne die sachlichen und räumlichen Auswirkungen des Landesentwicklungsprogramms für das gesamte Landesgebiet dar[5]. Die Gebietsentwicklungspläne konkretisieren diese Festsetzungen in Form von regionalen Zielen der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung des Gebietes der Landesplanungsgemeinschaften[6]. Sie können ebenso wie die Landesentwicklungspläne[7] in sachlichen und räumlichen Teilabschnitten aufgestellt werden[8]. § 5 Abs. 6 LPlanG ergänzt diese Möglichkeit organisationsrechtlich dahin, daß die Landesplanungsgemeinschaften für räumlich begrenzte Planungsaufgaben Sonderplanungsausschüsse bilden können.

Eine Besonderheit im Zusammenhang mit den Programmen und Plänen der Landesplanung stellt der Gesamtplan nach dem Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. April 1950[9] dar. Es handelt sich hierbei um einen Teilgebietsentwicklungsplan im Sinne von § 13 Abs. 3 S. 1 LPlanG, der zur Sicherstellung einer geordneten Raumgestaltung im Rheinischen Braunkohlengebiet für diesen Teilbereich des Landes aufzustellen ist[10]. Die einzelnen Festsetzungen, die der Gesamtplan umfaßt, sind in § 1 Abs. 2 des Gesetzes näher bezeichnet.

---

eines Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 16.Mai 1972 (Drucksache 7/1764).

5) vgl. § 1 Abs. 1 der 3. DVO zum LPlanG i. d. F. des Art. III der Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnungen zum Landesplanungsgesetz vom 20. Feb. 1973 (GV NW S. 228): Landesentwicklungsplan I vom 28. Nov. 1966 (MBl NW S. 2260) und Landesentwicklungsplan II vom 3. März 1970 (MBl NW S. 494). Vgl. dazu: LOWINSKI, Zur Geschichte der Landesentwicklungspläne in Nordrhein-Westfalen, in: Städte- und Gemeinderat 1972, 274 ff. und BERVE, Anmerkung zum Planinhalt des Landesentwicklungsplanes III, in: Städte- und Gemeinderat 1972, S. 276 ff.

6) vgl. § 2 Abs. 1 der 3. DVO zum LPlanG i. d. F. des Art. III der Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 20. Feb. 1973 (GV NW S. 228).

7) § 11 Abs. 3 LPlanG

8) § 13 Abs. 3 S. 1 LPlanG

9) GS NW S. 450.

II. Planungsverfahren

Das allgemeine Planungsverfahren läßt sich mit Hohberg[11] in die folgenden vier Stufen aufgliedern: 1. Die Ausarbeitung des Planentwurfs, 2. die Mitwirkung der Beteiligten, 3. die eigentliche Planaufstellung und 4. das weitere Verfahren. Wenn das Landesplanungsgesetz diese Stufenfolge nicht in jeder Beziehung einhält und diesbezüglich einige Abweichungen aufweist, so beeinträchtigt dies nicht den systematischen Wert der vorgenommenen Differenzierung.

Das von der Landesplanungsbehörde erarbeitete Landesentwicklungsprogramm wird als Gesetz beschlossen[12]. Es durchläuft somit als von der Landesregierung gebilligter Gesetzentwurf das übliche Gesetzgebungsverfahren. Die Landesentwicklungspläne werden von der Landesplanungsbehörde unter Beteiligung der Landesplanungsgemeinschaften erarbeitet[13]. Nach Durchführung des Erarbeitungsverfahrens leitet die Landesregierung die Planentwürfe dem Landtag zu[14]. Die Aufstellung der Landesentwicklungspläne erfolgt durch die Landesplanungsbehörde im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags und im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern[15]. Ihre jederzeitige Änderung oder Ergänzung in dem für die Aufstellung vorgeschriebenen Verfahren ist möglich. Spätestens nach 10 Jahren sollen sie erneut aufgestellt werden[16]. Der Gebietsentwicklungsplan wird von der jeweiligen Landesplanungsgemeinschaft unter Mitwirkung aller beteiligten Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbände erarbeitet. Dabei ist ein Ausgleich

---

10) Die Grenzen des Plangebietes bezeichnet § 2 des Gesetzes.
11) HOHBERG aaO S. 113 ff.
12) §§ 2 a, 10 S. 1 LPlanG.
13) §§ 2 a, 11 Abs. 2 S. 1 LPlanG.
14) § 11 Abs. 2 S. 2 LPlanG.
15) § 11 Abs. 2 S. 3 LPlanG.
16) § 11 Abs. 4 LPlanG.

der Meinungen anzustreben[17]. Der Erarbeitung folgt die Aufstellung durch die Landesplanungsgemeinschaft nach. Dieselbe hat den Plan sodann der Landesplanungsbehörde mit einem Bericht darüber vorzulegen, ob über ihn Einigkeit erzielt wurde oder welche abweichenden Meinungen bestehen[18]. Im übrigen bedarf der Gebietsentwicklungsplan der Genehmigung der Landesplanungsbehörde, die wiederum im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministern entscheidet[19]. Für die Änderung und Ergänzung des Plans enthält § 13 Abs. 4 LPlanG eine § 11 Abs. 4 LPlanG entsprechende Regelung[20].

III. Wirkung

Grundlegende Bestimmung für die Frage der rechtlichen Bindungswirkung landesplanerischer Programme und Pläne, die gem. § 5 Abs. 2 ROG diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten müssen, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 ROG erforderlich sind, ist § 5 Abs. 4 ROG. Nach dieser Vorschrift sind die näher bezeichneten Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den in § 4 Abs. 5 genannten Stellen - es handelt sich hierbei im wesentlichen um die Behörden des Bundes und der Länder sowie die Gemeinden und die Gemeindeverbände - bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen werden oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, zu beachten.
Eine weitere überaus wichtige Vorschrift ist in diesem Zusammenhang § 1 Abs. 3 BBauG[21], wonach die Bauleitpläne

---

17) § 13 Abs. 1 LPlanG.

18) § 13 Abs. 2 LPlanG.

19) § 12 Abs. 3 LPlanG.

20) vgl. auch die in § 14 LPlanG festgelegten Befugnisse der Landesplanungsbehörde.

21) zur Frage des rechtlichen Verhältnisses von § 5 Abs. 4 ROG und § 1 Abs. 3 BBauG, insbesondere dazu, ob § 1 Abs. 3 BBauG durch § 5 Abs. 4 ROG aufgehoben worden ist, vgl. KÖHNENaaO S. 113/114; KLEIN aaO S. 31.

den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind. Da sowohl der vorbereitende Bauleitplan (Flächennutzungsplan) als auch der verbindliche Bauleitplan (Bebauungsplan) nach den §§ 6 und 11 BBauG zu ihrer Rechtswirksamkeit der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen, diese Genehmigung u. a. jedoch dann zu versagen ist, wenn die vorgelegten Bauleitpläne dem Bundesbaugesetz widersprechen, folgt hieraus, daß Flächennutzungs- und Bebauungsplan ohne Anpassung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht genehmigt werden. Darüber hinaus sind Bauleitpläne, die diesen Zielen widersprechen, materiell rechtswidrig, was in jedem gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden kann.
Das Landesplanungsgesetz konkretisiert die rechtliche Bindungswirkung der in den Programmen und Plänen festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung wie folgt: Wenn § 10 Satz 1 LPlanG bestimmt, daß das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschlossen wird, so ist damit die Wirkung dieses Programms hinreichend verdeutlicht. Die Wirkung der Landesentwicklungspläne kennzeichnet § 11 Abs. 5 LPlanG so, daß diese mit ihrer Bekanntgabe Richtlinien für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen werden, die für die Raumordnung Bedeutung haben. Für die Landesplanungsgemeinschaften konkretisiert § 14 Abs. 2 LPlanG diese Wirkung dahin, daß die Landesplanungsbehörde die gem. § 12 Abs. 3 LPlanG erforderliche Genehmigung des von einer Landesplanungsgemeinschaft aufgestellten Gebietsentwicklungsplans mit der Begründung ablehnen kann, daß er dem Landesentwicklungsprogramm oder einem Landesentwicklungsplan widerspreche. Im Ergebnis haben Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungspläne somit strenge Bindungswirkung gegenüber den Landesplanungsgemeinschaften. Gleichermaßen verbindlich sind sie für die Bauleitplanung der Gemeinden, denn gem. § 15 Abs. 1 LPlanG sollen sich die Gemeinden bei der Aufstellung ihrer Bauleitpläne u. a. nach dem Landesentwicklungsprogramm und den Landesentwicklungsplänen richten. Daß der Gesetzgeber mit dieser Wortwahl nicht

die schwache Form einer Sollvorschrift zugrunde legen wollte, ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit aus dem Sinnzusammenhang der weiteren Absätze des § 5 LPlanG, denn diese setzen insgesamt die Verbindlichkeit der in Rede stehenden Pläne für die Bauleitplanung voraus[22]. Darüberhinaus kann die Landesregierung gem. § 16 LPlanG verlangen, daß die Gemeinden ihre genehmigten Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung, wie sie u. a. im Landesentwicklungsprogramm und in den Landesentwicklungsplänen dargestellt werden, anpassen. Die Gebietsentwicklungspläne werden mit ihrer Genehmigung gleichfalls Richtlinien für behördliche Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben[23]. Bezüglich ihrer Bindungswirkung für die Bauleitplanung der Gemeinden kann auf die bereits erwähnten Vorschriften der §§ 15 und 16 LPlanG verwiesen werden. Gleiche Bindungswirkung hat der Gesamtplan gem. § 3 des Braunkohlengesetzes. § 3 Abs. 3 S. 3 des Gesetzes bestimmt insoweit nämlich: "Der Plan ist für alle Behörden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Plangebiets verbindlich". Laut § 6 des Gesetzes sind Betriebspläne der im Plan gelegenen bergbaulichen Betriebe sowie Flächennutzungs- und Bebauungspläne der Gemeinden mit dem Gesamtplan in Einklang zu bringen.

§ 12 Die bisherigen Meinungen zum Wesen des Plans überhaupt und zur Rechtsnatur der landesplanerischen Pläne im besonderen.

Pläne und Programme der hier vorliegenden Art sind zum bevorzugten Lenkungsmittel der gestaltenden Verwaltung geworden. Ihre Eigenart ist mit Badura[24] darin zu sehen, daß sie auf der Grundlage längerfristiger Überlegungen die Konzeption zukünftiger, in bestimmter rationaler Weise geordneter Strukturen enthalten. Der damit

---

22) HOHBERG aaO S. 133; KLEIN aaO S. 40/41.

23) § 13 Abs. 5 LPlanG.

24) BADURA, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in DÖV 1968, 446 ff. (453).

mögliche Zuwachs an Rationalität des Verwaltungshandelns erklärt hinreichend die Bedeutung von Planungen aller Art in der modernen Administration. Zugleich wird damit deutlich, daß der Plan in seinen vielgestaltigen Erscheinungsformen ein neuer Typus allgemeinen Verwaltungshandelns ist, der von seiner Funktion her das überkommene System der Verwaltungsinstitute zu sprengen droht[25]. An diesem Punkt hat eine Untersuchung einzusetzen, deren Gegenstand die Frage nach dem Rechtscharakter der landesplanerischen Pläne ist. Ihre Aufgabe wird sein, zu prüfen, ob sich die hier zu behandelnden Pläne nahtlos in das herkömmliche rechtdogmatische Gefüge einordnen lassen, oder ob sie eine völlig neuartige Kategorie sui generis darstellen. Darüberhinaus ist die Abklärung dieses Problems auch von erheblicher praktischer, weil rechtsschutzerheblicher Bedeutung. Da die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten des Verwaltungsprozeßrechts an das Vorliegen ganz bestimmter Handlungsakte der Verwaltung anknüpfen, ist die Frage der rechtsdogmatischen Einordnung der Pläne u. a. auch maßgeblich für die Beantwortung der Frage, ob im konkreten Fall eine Rechtsschutzmöglichkeit gegeben ist. So kann es z. B. für eine Gemeinde, die in einem landesplanerischen Plan eine von ihr abgelehnte Entwicklungsfunktion zugewiesen erhalten hat, von entscheidender Bedeutung sein, ob ihr diesbezüglich eine prozessuale Abwehrmöglichkeit eröffnet ist[26].

I. Der Plan als rechtliche Gestaltungsform

Eine solche rechtsdogmatische Untersuchung setzt jedoch voraus, daß die Pläne rechtliches Substrat und nicht lediglich plantechnisches Faktum sind. Die Eigenschaft der Pläne als rechtliche Erscheinungsform ist u. a. von Michel bezweifelt worden.

---

25) vgl. auch BALSCHEIT, Die Rechtsnatur des Plans, S.1.

26) vgl. ERNST, Rechtsgestaltung der Raumordnung, in BBauBl 1962, 160 ff. (162).

Michel lehnt die Kennzeichnung der Raumordnungspläne als Regierungsakte mit dem Bemerken ab, ihr Inhalt sei vornehmlich plantechnische Zielsetzung. Zwar diene der Plan der Durchführung politischer Ziele, doch fehle ihm das spezifisch politische Element. Raumplanung und Landesplanung seien nur technische Mittel der Raumpolitik[27]. Demnach beschränkt er die Bedeutung der Raumordnungspläne auf eine geordnete Darbietung von Faktenmaterial, das ggf. die Grundlage für plantechnische Prognostik liefern kann. Eine rechtliche Relevanz im Sinne von Verbindlichkeit bestimmten normativen Grades spricht er den Plänen somit ab. Allerdings ist diese Aussage zu einen Zeitpunkt getroffen worden, zu dem das landesplanerische Instrumentarium erst in Ansätzen entwickelt war. Die zwischenzeitlich in diesem Sachbereich ergangenen Gesetze von Bund und Ländern beschränken die landesplanerischen Pläne jedoch gerade nicht auf plantechnische Aufgaben, sondern statten sie mit Verbindlichkeit aus. Diese Bindungswirkung folgt nicht lediglich aus gesetzlicher Anordnung, sondern daraus, daß die Pläne vielfach erst die hinreichend konkreten Ziele für die räumlichstrukturelle Entwicklung den Beteiligten zur Kenntnis bringen, sie in ein rechtliches Bezugsgefüge setzen und dadurch für alle Beteiligten verbindlich machen[28].

II. Die Kennzeichnung als "aliud" oder die Zuordnung zu herkömmlichen Verwaltungshandlungstypen.

Die im folgenden wiedergegebenen Meinungen gehen demgegenüber davon aus, daß die Pläne rechtliche Handlungsformen und nicht lediglich plantechnische Gestaltungsmittel sind.

---

27) MICHEL aaO S. 98 ff.; vgl. dazu auch ULE in VVDStRL H. 18, S. 186, sowie PFEIFFER aaO S. 190 und KAISER aaO S. 194/195.

28) kritisch gegenüber MICHEL auch HOHBERG aaO S. 57

Nach Michel paßt der Raumordnungsplan nicht in das herkömmliche Typenschema verwaltungsrechtlicher Handlungsformen. Bei seiner Standortbestimmung geht er von dem Versuch aus, den anerkannten Rechtssatzbegriff einzuschränken und der Exekutive kraft gesetzlicher Ermächtigung eine originäre Rechtsetzungsbefugnis für einen näher umschriebenen Bereich administrativen Rechts zuzuweisen. Der Begriff des Rechtssatzes müsse unter Ausschaltung aller Maßnahmeanordnungen ausschließlich am Rechts- und Gerechtigkeitswert orientiert werden[29]. Er müsse auf den Bereich dauerhafter, der Erhaltung, Fortbildung und Gestaltung des Rechts dienender Normen beschränkt werden. Davon zu unterscheiden seien die zweckhaft gestalteten, technisierenden, standardisierenden und fachlich spezialisierenden Normen mit Maßnahme-, Plan-, Situations- und Gestaltungscharakter ohne inneren Rechtswert[30]. Zumal im Bereich der Sozial-, Wirtschafts- und Raumverwaltung sei es nicht angängig, rechtliche Anordnungen zum Zwecke der Gestaltung von Lebens- und Daseinsverhältnissen der Legislative zuzuweisen. In diesem Bereich müsse auch der Exekutive ein administratives Rechtsordnungsrecht zugebilligt werden, das sich auf Anordnungen mit Maßnahme-, Plan-, Gestaltungs- und Situationscharakter erstrecke. Die Planordnung sei untergesetzliches, mehrstufiges Maßnahme- und Planrecht mit administrativem Charakter. Bestandteil dieser Planordnung sei auch der Raumordnungsplan als eine untergesetzliche Quelle eigener Art ohne Rechtssatzqualität. Er enthalte an Zweckmäßigkeitserwägungen ausgerichtete richtungsgebende Rahmenvorschriften über die künftige Ordnung des Raumes und sei insoweit mit der Rahmenregelung nach Art. 75 GG zu vergleichen. Der Raumordnungsplan treffe keine

---

und KÜHL aaO S. 74; vgl. auch HAMANN, Öffentlichrechtliche Bau- und Planungsmaßnahmen und die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, in DVBl 1957, 513 ff. (513).

29) MICHEL aaO S. 123.

30) MICHEL aaO S. 123.

abschließende inhaltliche Normierung, sondern stelle lediglich Richtlinien für die zukünftige Entwicklung des Raumes auf[31].

Damit geht Michel zwar zutreffend von einer Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit aus, die immer weniger eine deutliche Grenzziehung zwischen den verschiedenen Funktionsbereichen von Legislative, Exekutive und Judikative zuläßt, doch können seine Ausführungen weitgehend nur rechtspolitische Bedeutung in Anspruch nehmen. Der Hinweis auf eine der Verwaltung originär zustehende untergesetzliche Rechtssetzungsbefugnis geht, soweit damit der in Art. 80 GG abgesteckte Ermächtigungsrahmen überschritten wird, mangels verfassungsrechtlicher Normierung fehl. Infolgedessen kann auch der Qualifizierung des Raumordnungsplanes als untergesetzlicher Quelle eigener Art nicht gefolgt werden[32].

Hohberg lehnt die Rechtsnormqualität der Raumordnungspläne ab[33]. Ausgehend von der Rechtslage nach dem Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962 folgert er dies daraus, daß den Landesentwicklungsplänen ebenso wie den Gebietsentwicklungsplänen ein materielles Element der Normqualität fehle. Als bloße Richtlinien seien sie nämlich nicht streng verbindlich. Verbindlich sei bei ihnen lediglich das Gebot, bei beabsichtigten Abweichungen vom Planinhalt die Landesplanungsbehörde zu beteiligen bzw. zu unterrichten[34]. Andererseits seien die Pläne aber auch keine Verwaltungsrichtlinien, da sie in dieser Form für Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG nicht verbindlich sein könnten, sofern sie nicht Raumordnungsklauseln ausfüllten und aus ihnen Verbindlichkeit gewönnen[35]. Ebensowenig seien sie zur Durchführung des LPlanG ergangene Rechtsverordnungen. Wollte

---

31) DERS. aaO S. 133.
32) so auch KÜHL aaO S. 73.
33) HOHBERG aaO S. 96.
34) DERS. aaO S. 97.
35) DERS. aaO S. 98.

man dies annehmen, so müßte man sie infolge Verstoßes gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG für nichtig erachten, wie dies bereits von Bielenberg für die Rechtslage nach dem Landesplanungsgesetz von 1950 ausgeführt worden sei[36]. Allerdings schränkt Hohberg insoweit ein, der Verfassungsgeber habe mit Art. 80 GG lediglich die durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1937[37] geschaffenen Mißbrauchmöglichkeiten ausschalten wollen und habe dabei keinesfalls an die rechtliche Ausgestaltung der Landesplanung gedacht. Die auf Rechtsverordnungen zur Durchführung von Gesetzen zugeschnittene Regelung in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG betreffe daher nicht die landesplanerischen Pläne. Die Pläne unterschieden sich von den Durchführungsverordnungen wesentlich darin, daß sie das Landesplanungsgesetz nicht in Einzelheiten ausführten, sondern die im Gesetz vorausgesetzte Raumordnung konkretisierten. Die Aufstellung eines Plans sei ein der Exekutive zuzurechnender Vorgang und nicht ein Legislativakt[38]. Da es das Landesplanungsgesetz unterlasse, das Programm für die Planung mitzuteilen und sich stattdessen darauf beschränke, Regelungen für Zustandekommen und Wirkung der Pläne zu treffen, seien diese Vorschriften als allgemeine und umfassende Raumordnungsklauseln zu werten. Deren Tatbestände würden von den Plänen und Programmen der Landesplanung gleichermaßen ausgefüllt wie die sogenannten speziellen Raumordnungsklauseln. Demnach behandelt Hohberg die Pläne als aliud gegenüber Rechtsnorm, Verwaltungsakt und Verwaltungsrichtlinie[39].
Kühl folgt im Ergebnis Hohberg, wenn er ausführt, die Rechtmäßigkeit der Raumordnungspläne und -programme lasse sich nach Maßgabe des geltenden Verfassungs- und Landesplanungsrechts nicht schlüssig begründen, wenn man sie nicht als aliud zu Verwaltungsrichtlinie, Rechtsnorm

---

36) DERS. aaO S. 97.
37) RGBl. I S. 141.
38) HOHBERG aaO S. 98.
39) vgl. dazu auch die von KÜHL aaO S. 78/79 geäußerte Kritik.

und Verwaltungsakt qualifiziere. Kühl begründet dies Ergebnis jedoch abweichend von Hohberg[40]. Wenn man die Pläne und ihre Rechtswirksamkeit nicht an Art 80 Abs. 1 Satz 2 GG scheitern lasse, so seien dafür andere als die von Hohberg angeführten Gründe maßgeblich. Zum einen seien die Programme und Pläne als raumpolitische Entscheidungen durch die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten abgesichert, zum anderen seien sie durch die Mitwirkung u. a. der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung in einem gewissen Ausmaß demokratisch legitimiert. Die hierin liegende Tendenz zum Legislativakt befreie die Pläne von dem Zwang der Unterstellung unter den Schutzzweck des Art. 80 GG[41]. Schließlich hätten die Pläne auch keine unmittelbaren Wirkungen. In den meisten Fällen bedürften sie der Umsetzung durch kommunale Parlamente in räumliche Festsetzungen[42]. Darin liege in Verbindung mit der Möglichkeit, Auflagen, die auf den Zielen der Raumordnung und Landesplanung beruhten, verwaltungsgerichtlicher Kontrolle zu unterziehen, ein Schutz vor einem zu weitreichenden Dirigismus des Staates, den Art. 80 GG gerade verhindern wolle. Kühl räumt ein, daß damit noch keine endgültige Klärung der Rechtsnatur landesplanerischer Programme und Pläne erreicht sei, hält dies aber angesichts der komplexen Natur der Pläne für ebenso wenig möglich wie bei den Maßnahmegesetzen[43]. Im übrigen lasse auch die Sozialstaatsklausel des GG die Ausprägung neuer Kategorien für das vielgestaltige Planungsrecht notwendig erscheinen[44].

---

40) KÜHL aaO S. 79.

41) diese Folgerung erscheint angesichts der eindeutigen Fassung des Art. 80 GG höchst fraglich und zudem spekulativer Natur.

42) KÜHL aaO S. 79.

43) DERS. aaO S. 80.

44) DERS. aaO S. 112.
Für den Charakter eines "aliud" im Gegensatz zu den anerkannten Typen objektiven Verwaltungshandelns sprechen sich auch aus: FORSTHOFF, Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Baurecht, in

Nach Niemeier setzt Landesplanung notwendigerweise eine doppelstufige Rechtswirkung von Raumordnungsplänen voraus. Die Landesplanung bedürfe auf der ersten Stufe neben den Mitteln der Beratung und des Gutachtens derjenigen Pläne, die Ermessensrichtlinien für alle Planungen seien; sodann in einer zweiten Stufe für bestimmte Sonderfälle der Rechtswirkung nach qualifiziertere Pläne, die durch Rechtsakt für verbindlich erklärt würden. Diesem angedeuteten System entspreche die Regelung im LPlanG[45] (nach Maßgabe des LPlanG vom 7. Mai 1962). Demgemäß sind nach Auffassung von Niemeier Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplan Aussagen der Landesplanungsbehörde, die nicht starr einzuhalten sind. Als Richtlinien für andere Planungsträger seien sie vielmehr darauf beschränkt, deren freien Ermessensspielraum einzuschränken. Über diese gewöhnliche Verbindlichkeit hinaus könnten Pläne jedoch stärker verbindlich sein oder durch besonderen Rechtsakt für verbindlich erklärt werden[46].

DVBl 1957, 113 ff. (115); DERS. VR I, S. 195/196; DERS. in VVDStRL H. 18, S. 177; WERNER, Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in DVBl 1957, 221 ff. (225); VON KÖHLER, Fragen des Eigentums im Verwaltungsrecht, in DVBl 1958, 191 ff. (196); ELLWEIN, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, S. 140/141; DERS. Politik und Planung, S. 59; BADURA, Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, S. 23; STERN in AöR 92, 143 ff. (146); BACHOF in VVDStRL H. 18, S. 193; IMBODEN, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in VVDStRL H. 18, S. 144; PODLECH, Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen und die öffentlich-rechtliche Dogmatik, in DÖV 1967, 740 ff. (744); REDEKER, Von der Nachbarklage zum Planbefolgungsanspruch (Planungsgewährleistungsanspruch) in DVBl 1968, 7 ff. (8); SCHEUNER in Kaiser, Planung I, S. 71/72; BULLINGER in Kaiser, Planung I, S. 189; KAISER in Kaiser, Planung II, S. 28; OVG Lüneburg in DÖV 1971, 492 ff. (492), U. v. 4.11.1970; OVG Lüneburg in DVBl 1973, 151 ff. (153), Beschluß v. 23.11.1972 m. zust. Anm. von KÖRTING in DVBl 1973, 457 ff. (458). Zustimmend auch STICH, Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung, in DVBl 1973, 589 ff. (596).
Ablehnend dagegen KÖLBLE in Kaiser, Planung I, S. 119.

45) NIEMEIER in Juristen Jahrbuch Bd. 6, S. 129.

46) DERS. aaO S. 126.

An anderer Stelle bezeichnet Niemeier die landesplanerischen Pläne als Verwaltungserlasse in Form eines verbalen Programms, das durch gezeichnete Pläne verständlich gemacht werde[47].

Nach Wolff sind Pläne rechtlich verschieden zu beurteilen. Einige Pläne seien nur Verwaltungsinterna. Die meisten von ihnen hätten jedoch eine z. T. beschränkte Außenwirkung und etliche von diesen seien in Rechtssatzform zu erlassen. Das schließe jedoch nicht aus, daß die raumbezogenen unter ihnen - ebenso wie die formell als Verwaltungsakte ergehenden Pläne - ein Bündel materieller, dinglicher Verwaltungsakte enthielten, die jeweils die verwaltungsrechtliche Eigenschaft bestimmter Grundstücke und Grundflächen regelten[48]. Es gebe aber auch Pläne, die deshalb nicht Verwaltungsakte seien, weil sie nur verwaltungsinterne Bedeutung hätten, "sei es, weil sie nur als Richtlinien gelten (Richtlinienplan), sei es, weil sie nur Organe oder Ämter der Planungsträger selbst binden". Hierher gehörten auch die Gebietsentwicklungspläne.[49]

Für die Rechtslage nach dem LPlanG von 1950[50], dessen § 3 Abs. 2 die Möglichkeit vorsah, die von den Landesplanungsgemeinschaften aufgestellten Raumordnungspläne

---

47) DERS., Die Bedeutung der Pläne der Landesplanung, S. 4. In ähnlichem Sinne auch: KRAUS, Landesplanung und Städtebau in ihrer gegenseitigen Verflechtung und Abhängigkeit, S. 36 ff. (37); DERS., Gemeinde, Landkreis und Raumordnung, in Raumforschung 1960, S. 525 ff. (532); WAGENER, Das Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 - 1973 als mittelfristiger Handlungsplan der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, in DVBl 1968, 357 ff. (358); andeutungsweise STERN, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, in JZ 1962, 297 ff. (299); HAARMANN, Stand und Probleme des Raumordnungsrechts, in DVBl 1963, 833 ff. (838); KESSLER, Über den Stand der Raumordnung, in BB 1964, 1438 ff. (1439); GRAF VON WESTERHOLT, Das Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, S. 23; Lehmann, Die Rheinische Landesplanung unter dem neuen Landesplanungsgesetz S. 32; NIEMEIER in DÖV 1968, 48 ff. (48); ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Anm. 12 zu § 5.

48) WOLFF, VR I, § 47 IX a (S. 346).

49) DERS. aaO § 47 IX d (S. 349); noch in der 7. Aufl. seines Lehrbuches (§ 47 IX b 5 (S. 316/317) hatte

auf deren Antrag hin vom Ministerpräsidenten als oberster Landesplanungsbehörde gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden für verbindlich erklären zu lassen, werten Ernst-Friede die Verbindlichkeitserklärung als Rechtsnorm in Gestalt einer Rechtsverordnung. An der Qualifizierung als innerdienstliche Weisung sehen sie sich insofern gehindert, als die unverzichtbare Voraussetzung eines Verhältnisses der Über- und Unterordnung zwischen der Landesplanungsbehörde und den Gemeinden als Trägem der Bauleitplanungshoheit nicht gegeben sei[51]. Angesichts der somit verbleibenden Alternative von Rechtsnorm und Verwaltungsakt entscheiden sie sich für die Wertung als Rechtsverordnung, da sich die Wirkung der Verbindlichkeitserklärung nicht in der Auferlegung einer einmaligen Verpflichtung gegenüber den Gemeinden erschöpfe. Es werde vielmehr für die Zukunft allen Bauleitplanungsträgern gegenüber ein Rahmen für jedwede gegenwärtige und zukünftige Planung bis in Einzelheiten gehend abgesteckt. Die Verbindlichkeitserklärung äußere folglich Rechtswirkungen allen gegenüber, bei denen sich die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen erfüllten. Damit entfalle die Möglichkeit, die Verbindlichkeitserklärung als Allgemeinverfügung oder Verwaltungsakt zu kennzeichnen[52]. Entsprechend sei die Regelung des § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet zu bewerten.
Für die Rechtslage nach dem LPlanG vom 7. Mai 1962 sieht Ernst offenbar keine Veranlassung, seine Meinung zu revidieren, wenngleich er einräumt, daß sich eine feststehende Theorie des Rechtscharakters der Programme und Pläne in diesem Verwaltungsbereich noch nicht ausge-

---

WOLFF zu den Plänen, deren Charakter als formeller und materieller Verwaltungsakt unzweifelhaft und unumstritten sei, die Gebietsentwicklungspläne gezählt.

50) GVBl nw S. 41.

51) ERNST-FRIEDE, Kommentar zum Aufbaugesetz von Nordrhein-Westfalen, Anm. 2 b zu § 1 (S. 69/70).

52) DIES. aaO S. 70; vgl. auch ERNST, Der Plan im Verwaltungsrecht, in DVBl 1960, 344 ff. (344); SEEGER,

prägt habe[53]. Auch insoweit geht er von einer Normativwirkung der landesplanerischen Pläne und Programme aus[54]. Zwar lasse das ROG dem Landesgesetzgeber hinsichtlich der Rechtswirkung der von den Ländern aufgestellten Programme und Pläne weitgehende Gestaltungsfreiheit. Allerdings gebe es insoweit lediglich zwei Möglichkeiten: die Pläne könnten entweder den Charakter von Richtlinien und Empfehlungen haben, dann allerdings mit der Maßgabe, daß die Adressaten bei beabsichtigten Abweichungen die Landesplanungsbehörde zu unterrichten hätten bzw. gehalten seien, eine sachliche Abstimmung herbeizuführen. Darüber hinaus könnten die Pläne jedoch auch die Wirkung des Anpassungszwanges haben. In diesen Fällen dürfe der Adressat keine Pläne aufstellen, bestehen lassen oder durchführen, die mit demRaumordnungsprogramm oder -plan nicht übereinstimmten. Diesbezüglich enthalte § 5 Abs. 2 ROG die Anordnung, daß - soweit in einem landesplanerischen Programm oder Plan Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufgestellt seien - diesen immer die Wirkung des Anpassungszwanges zukomme. Da die Pläne der Landesplanung in diesem Sinne als qualifiziert zu bezeichnen seien, müsse ihnen eine normative Wirkung zugesprochen werden, die die Einordnung als Rechtsnormen nahelege[55].

Nach Breuer enthalten die Pläne der Raumordnung eine abstrakte Fallregelung, da es im Zeitpunkt der Festsetzung des Raumordnungsplanes noch unbestimmt sei, welche und wieviele unter den Plan fallende raumbedeutsame Maßnahmen von den verschiedenen Verwaltungsträgern in Zukunft ergriffen würden. Fraglicher sei, ob ihr Adressatenkreis generell oder speziell sei, da sie nicht den

---

Grundfragen des Landesplanungsrechts, in Rf u RO 1956, 193 ff. (196).

53) ERNST in Kaiser, Planung III, S. 157.

54) ERNST, Das Bundesraumordnungsgesetz, in BBauBl 1965, 94 ff. (97).

55) vgl. auch BIELENBERG, Ist das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz nichtig?, in DVBl 1960, (84/85); HUBER aaO S. 87 Anm. 18; OBERMAYER, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in VVDStRL H.18,

Bürger, sondern nur Verwaltungsträger - deren Zahl überschaubar sei - bänden. Jedoch sei im Anschluß an Volkmar[56] zugrunde zu legen, daß es auf die zahlenmäßige Bestimmtheit der konkret Verpflichteten, nicht jedoch der nur abstrakt Verpflichteten, also derjenigen, die den Tatbestand der Verpflichtung überhaupt verwirklichen könnten, ankomme[57]. Welche und wieviele der zahlreichen, rechtlich selbständigen Verwaltungsträger in Zukunft raumbedeutsame Maßnahmen vornehmen und damit konkret verpflichtet würden, sei aber noch zahlenmäßig unbestimmt. Ferner könnten in Zukunft weitere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts geschaffen werden, die mit ihrer Entstehung ohne weiteres an einen bereits bestehenden Raumordnungsplan gebunden seien[58]. Somit seien die Raumordnungspläne generell-abstrakte Regelungen[59].

Nach Klein paßt der Plan schlechthin, jedenfalls aber der Raumordnungsplan nicht recht in das alternative Schema verwaltungsrechtlicher Anordnungen, die entweder Rechtssätze oder Verwaltungsakte sind. Es gebe Ziele der Landesplanung in abstrakt-genereller wie in konkret-genereller, in Ausnahmefällen sogar in konkret-individueller Form[60]. Während Klein die Qualifizierung der Ziele der Landesplanung als eine auf den Adressatenkreis bezogene generelle Regelung für relativ unproblematisch

---

S. 158; ULE aaO S. 121; a. M. REDEKER aaO S. 539 und FORSTHOFF, VR I, S. 196.

56) VOLKMAR, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 48 ff.

57) BREUER, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 54.

58) kritisch hierzu OVG Lüneburg in DVBl 1973, 151 ff. (153), Beschluß v. 23.11.1972, was KÖRTING aaO S. 457 zu verkennen scheint.

59) BREUER aaO S. 55.

60) KLEIN aaO S. 97.

hält[61], differenziert er bei der Klassifizierung der Ziele als abstrakte oder konkrete Regelung nach "Oberzielen" und "Unterzielen". Als abstrakte "Oberziele" bezeichnet er diejenigen Ziele der Landesplanung, die in der Zielhierarchie oben stehen und sich in der Regel auf das ganze Land beziehen. Beispielhaft nennt er in diesem Zusammenhang die Festsetzungen im Landesentwicklungsprogramm[62]. Andere Ziele, insbesondere die in der Zielhierarchie weiter unten stehenden, etwa diejenigen eines Teilgebietsentwicklungsplanes, seien in hohem Maße konkret[63]. Zwar bestehe hier nicht das Maß an Konkretheit wie bei einem Verwaltungsakt, jedoch regele die Zielaufstellung nicht das Verhältnis Verwaltung - Staatsbürger, sondern das Verhältnis der staatlichen zur gemeindlichen Verwaltung oder auch zu den Fachplanungsbehörden[64].

§ 13 Eigener Lösungsversuch

I. Kriterien zur Bestimmung des Rechtscharakters von Verwaltungshandlungen

Die Vielfalt angebotener Lösungen zur rechtssystematischen Einordnung der landesplanerischen Pläne macht vollends deutlich, daß sich der Plan mit seinen verschiedenen Erscheinungsformen nur schwer in das System allgemeiner Handlungstypik der öffentlichen Verwaltung einordnen läßt. Bevor der Versuch einer eigenständigen Lösung gemacht wird, ist daher zunächst klarzustellen, welcher Ausgangspunkt der Untersuchung zugrundezulegen ist.
Mit der überwiegenden Meinung in Lehre und Praxis soll

---

61) KLEIN aaO S. 92/93; ähnlich auch KÖRTING aaO S. 457.
62) KLEIN aaO S. 94.
63) DERS. aaO S. 95.
64) DERS. aaO S. 96.

davon ausgegangen werden, daß zur Bestimmung des Rechtscharakters einer hoheitlichen Maßnahme vorrangig auf deren Inhalt abzustellen ist[65]. Inhaltlich materiellen Kriterien ist somit der Vorrang gegenüber solchen formeller Natur einzuräumen. Dem entspricht, daß sog. Selbstqualifizierung eines Hoheitsaktes durch den erlassenden Träger öffentlicher Verwaltung die rechtliche Wertung keinesfalls präjudiziert. Sie vermag lediglich einen Hinweis darauf zu geben, in welcher rechtstypischen Form das betreffende Hoheitssubjekt den Akt hat erlassen wollen[66]. Auch anderen formellen Gesichtspunkten ist allenfalls eine gewisse Indizwirkung für das Vorliegen eines bestimmten Handlungsaktes zuzuweisen, wie etwa der Form einer Maßnahme[67], der Art ihres Zustandekommens und des allgemeinen Verfahrensganges[68]. Ebensowenig hat die Frage der Rechtmäßigkeit oder der Rechtswidrigkeit maßgebliche Bedeutung für die Bestimmung der Rechts-

---

65) so u. a. BROHM, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, S. 34; FORSTHOFF, VR I, S. 196; KRÜGER, HILDEGARD, Die Verfassungswidrigkeit der lex Schörner, in DVBl 1955, 791 ff. (792); HAARMANN aaO S. 514; FUß, Rechtssatz und Einzelakt im europäischen Gemeinschaftsrecht, in NJW 1964, 327 ff. (329); BAEHR, Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach dem Wasserhaushaltsgesetz, in bay VBl 1961, 112 ff. (112); VOLKMAR, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 55; OBERMAYER in NJW 1956, 1849 ff. (1850);
hess. VGH in ESVGH 4, 58 ff. (59), U. v. 31.7.1953;
EurGH in NJW 1963, 782 ff. (783), U. v. 14.12.1962;
OVG Münster in NJW 1967, 949 ff., U. v. 8.9.1966;
VGH Stuttgart in DÖV 1954, 59 ff., U. v. 22.10.1953;
BVerwGE 18, 318 ff. (322), U. v. 29.5.1964;
einschränkend KRÜGER, Herbert, Rechtsstaatliche Gesetzgebungstaktik, in DÖV 1956, 550 ff. (552);
FRIESECKE, Der Plan im neuen Wasserrecht, in DVBl 1961, 809 ff. (809).

66) so u. a. JESCH, Zulässigkeit gesetzesvertretender Verwaltungsanordnungen?, in AöR 1959, 74 ff. (82); KRÜGER, Hildegard aaO S. 792; HAARMANN aaO S. 514; BROHM aaO S. 34; FORSTHOFF, VR I, S. 195; BVerwGE 19, 48 ff. (53), U. v. 25.6.1964.

67) mit Ausnahme eines in Gesetzesform erlassenen Hoheitsaktes(vgl. WOLFF, VR I, § 24 e 1 (S. 117), der als Gesetz im formellen Sinne jeden in einem verfassungsmäßigen (förmlichen) Gesetzgebungsverfahren zustande gekommenen Willensakt der Gesetzgebungsorgane ohne Rücksicht auf seinen materiellen Charakter bezeichnet. Dagegen hält ACHTERBERG, Kriterien des

natur[69], wie auch dem Gedanken des Rechtsschutzbedürfnisses in diesem Zusammenhang keine übergeordnete Funktion zuzuerkennen ist[70]. Mit dieser Feststellung ist jedoch die Frage noch nicht entschieden, in welcher Weise vorzugehen ist, wenn Form und Inhalt einer konkreten Maßnahme einander widersprechen. Für einen solchen Fall ist nicht auszuschließen, daß ggf. der Form eine maßgebliche Bedeutung für die Bestimmung des Rechtscharakters zukommt. Sollte die hier zugrunde zu legende Ausrichtung des Lösungsgangs nach inhaltlichen Kriterien zu dem Ergebnis führen, daß der zu erörternde Plan sich rechtsdogmatisch nicht in das bestehende System öffentlich-rechtlicher Handlungsakte einordnen läßt, so ist u. U. Raum für die Erwägung, ob der Plan nicht aus Rechtsschutzgesichtspunkten derjenigen Kategorie zuzuordnen ist, der er relativ am nächsten kommt[71]. Wie diese Fragen im einzelnen zu entscheiden sind, kann jedoch vorerst dahinstehen, da in diesem Stadium der Untersuchung die Möglichkeit noch nicht ausgeschlossen werden kann, daß sich der Plan in das herkömmliche System einordnen läßt.

Dabei ist die Prüfung nicht auf den idealtypischen Gegensatz von Rechtsnorm und Verwaltungsakt zu beschränken, wie dies von Renck in vergleichbarem Zusammenhang vertreten wird[72]. Ihm ist entgegenzuhalten, daß die

---

Gesetzesbegriffs unter dem Grundgesetz, in DÖV 1973, 289 ff (298) die Dichotomie formelles/materielles Gesetz für entbehrlich und den dualistischen Gesetzesbegriff für überwunden. Wie ein in der Form einer Rechtsverordnung ergangener Hoheitsakt, der materiell den inhaltlichen Kriterien eines anderen Verwaltungshandlungstyps entspricht, zu qualifizieren ist, ist streitig, vgl. WOLFF, VR I, § 25 VII b 5 (S. 130/131).

68) BROHM aaO S. 36; BAEHR aaO S. 112, FORSTHOFF, VR I, S. 95.

69) BROHM aaO S. 35.

70) DERS. aaO S. 35; OBERMAYER aaO S. 1849 ff.

71) OBERMAYER aaO S. 1850.

72) RENCK, Die Rechtsnatur von Verkehrsregelungen durch Verkehrszeichen, in JUS 1967, 545 ff. (546).

Verfassungsordnung nicht den starren und ausschließlichen Unterschied von Normsetzung und Normvollzug kennt, wie dies von ihm angenommen wird. Es gibt kein geschlossenes System von verfassungs wegen für zulässig erachteter hoheitlicher Befehlsformen, das dazu zwänge, jegliche Hoheitsmaßnahme entweder als Norm oder Verwaltungsakt zu qualifizieren. Diese Meinung wird von Scheuner zu Recht als Ausfluß eines positivistischen Formalismus verworfen[73], der die vielfachen Unterschiede und Differenzierungen zwischen den verschiedenen Handlungsformen im sozial-gestaltenden Rechtsstaat nicht mehr zur Kenntnis nehmen läßt. Somit sind alle herkömmlichen Formen öffentlichen Verwaltungshandelns zu prüfen, deren Verwertbarkeit für die rechtliche Erfassung des Planwesens in Betracht kommt.

II. Der Plan als eigenständiges verwaltungsrechtliches Institut?

Geht man zutreffend davon aus, daß es keinen "numerus clausus" verwaltungsrechtlicher Handlungsformen gibt, so erscheint es angesichts der zahlreichen Anwendungsfälle von Planungen im modernen Verwaltungsstaat nicht ausgeschlossen, den Plan als neuartiges, selbständiges Institut[74] des Verwaltungsrechts zu begreifen. Der Plan würde in einem solchen System gleichberechtigt neben den Aktionsformen der Normsetzung und des Normvollzugs stehen und damit Ausdruck des allgemeinen Funktionswandels öffentlicher Verwaltung sein, der ihm gemäße Handlungsformen schafft. In der Tat gibt es

---

73) SCHEUNER, Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung, in DÖV 1969, 585 ff. (588); im gleichen Sinne auch HUST, Die amtlichen Gebots- und Verbotszeichen nach der Anlage zur StVO als hoheitliche Maßnahmen besonderer Art, in MDR 1966, 634 ff. (635,637).

74) zur Begriffsgeschichte vgl. SAVIGNY, System des heutigen Römischen Rechts, S. 9 ff.; OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, I, S. 113 ff.; FORSTHOFF, VR I, S. 158 ff.

Lehrmeinungen, die sich für den Plan als ein eigenständiges verwaltungsrechtliches Institut aussprechen, wobei diese Auffassung allerdings nicht nur nach Maßgabe des bestehenden verwaltungsrechtlichen Systems, sondern teilweise auch unter Berücksichtigung aktueller verwaltungsrechtlicher Notwendigkeiten zu verstehen ist[75].

Dieser Meinung kann jedoch nicht gefolgt werden. Sie versucht, das schwierige Problem einer rechtlichen Erfassung des Plans dadurch zu umgehen, daß sie den Plan als selbständiges Institut begreift und diesem Erscheinungsformen unterschiedlicher Natur zuordnet. Zudem scheint diese These ohne weiteres zu unterstellen, daß Vorgänge und Handlungsformen im verwaltungssoziologischen Verständnis identisch seien mit Instituten der überkommenen Rechtssystematik. Daß der Plan in seinen verschiedenen Spielarten zum bevorzugten Mittel gestaltender Verwaltung geworden ist, ist nicht zu bestreiten. Dieser Tatbestand läßt jedoch noch keinen Schluß auf eine etwaige Erweiterung des herkömmlichen Systems verwaltungsrechtlicher Aktionsformen zu. Letztlich scheitert dies auch daran, daß Pläne die verschiedensten Inhalte und Zwecke aufweisen[76] und sich von daher der summarischen Einfügung in eine neu zu bildende Kategorie entziehen. Das Problem, das mit dieser Konstruktion umgangen werden soll, würde sich erneut und verschärft im Rahmen der strukturellen Erfassung des Instituts Plan stellen. Jeder Plan ist daher seiner Eigenart entsprechend rechtsdogmatisch einzustufen[77]. Die hier beabsichtigte Untersuchung beschränkt sich demgemäß auf die Planformen der Landesplanung.

---

75) Mit der oben bezeichneten Einschränkung sprechen sich für den Plan als eigenständiges Institut aus: REDEKER, in DVBl 1968, 7 ff. (8); KAISER in Kaiser, Planung I, S. 11 ff. (25, 26); DERS. in Kaiser, Planung II, S. 13, 25); vgl. auch die Nachweise in BALSCHEIT, Die Rechtsnatur des Plans, S. 23/24. Nicht völlig eindeutig dagegen MÖRTEL, Grenzfälle des Verwaltungsakts, in bay VBl 1957, 10 ff. (13) und 45 ff. (50).

76) vgl. dazu: REDEKER, Staatliche Planung im Rechtsstaat, in JZ 1968, 537 ff. (538); KAISER in Kaiser,

III. Allgemeine Begriffsmerkmale des Plans

Bevor die Pläne der hier in Rede stehenden Art an den Kategorien der überkommenen Verwaltungsformen gemessen werden, soll zunächst das allen Plänen Gemeinsame herausgearbeitet werden. Eine derartige Präzisierung, die über die bereits oben dargestellte Bedeutung des Plans hinausgehen muß, ist sinnvolle Voraussetzung für die anstehende Erörterung. Dies gilt umso mehr, als zwischen den inhaltlichen Merkmalen des Planbegriffs und den Möglichkeiten rechtlicher Qualifizierung der landesplanerischen Pläne Zusammenhänge bestehen[78]. Pläne aller Art sind nach Ernst jeweils die Summe von rechtserheblichen Maßnahmen, die auf die Ordnung eines bestimmten Lebensvorganges gerichtet sind und deswegen untereinander in einem sachlichen Zusammenhang stehen[79]. Wesentliches Merkmal des Plans ist demnach die Summierung von Einzelmaßnahmen zwecks Erreichung eines bestimmten Ordnungszustandes, wobei die Bedeutung dieser Maßnahmen gerade darin zu sehen ist, daß sie sich nicht in zusammenfassender Addition erschöpfen, sondern in einem Verhältnis wechselseitiger Abhängigkeit zueinander stehen.

Planung I, S. 27; IPSEN in Kaiser, Planung I, S. 47; SCHEUNER in Kaiser, Planung I, S. 70; WOLFF, VR I, § 47 IX a - d (S. 346 - 349).

77) IPSEN in Kaiser, Planung II, S. 82; WOLFF, VR I, § 47 IX a (S. 346); ERNST in DVBl 1960, 344 ff. (345); OBERMAYER, Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, S. 67; DERS. in VVDStRL H. 18, S. 166; STICH in JuS 1964, 333 ff. (340/341); VON TRUREGG-KRAUS, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 159.

78) vgl. BREUER aaO S. 37; TIEFENBACHER, Planung in der Marktwirtschaft, in BB 1967, 1 ff. (1).

79) ERNST in DVBl 1960, 344 ff. (344). Nahezu gleichlautend definiert Obermayer in VVDStRL H. 18 S. 150 und 170 den Plan als "die Ausarbeitung eines Verwaltungsorgans, die durch verschiedene aufeinander abgestimmte Maßnahmen die Verwirklichung eines bestimmten Ordnungszustandes erstrebt".
Ähnlich auch KÖLBLE in Kaiser, Planung I, S. 119; allerdings nur für die Kategorie der Pläne in Gestalt staatsleitender Gesamtakte von Bundesorganen

Koordination einer Fülle von Einzelmaßnahmen und rationaler Entwurf einer in Zukunft angestrebten Ordnung sind damit als die begriffswesentlichen Elemente des Plans zu kennzeichnen[80].

IV. Der Plan im System der überkommenen Verwaltungshandlungstypen

Nach dieser begrifflichen Klarstellung kann unmittelbar die Frage nach der Rechtsnatur der landesplanerischen Pläne gestellt werden. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu erörtern, ob der Bundesgesetzgeber kraft der ihm zustehenden Rahmenkompetenz dem Landesgesetzgeber den Rechtscharakter von Programmen und Plänen, die die Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, verbindlich vorgeschrieben hat. Insoweit kommen lediglich die Bestimmungen der §§ 5 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 ROG in Betracht.
Danach stellen die Länder für ihr Gebiet übergeordnete und zusammenfassende Programme oder Pläne auf. Sie müssen unbeschadet weitergehender bundes- und landesrechtlicher Vorschriften diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 erforderlich sind. Programme und Pläne, die derartige Ziele enthalten, sind von den in § 4 Abs. 5 ROG genannten Stellen

---

im Bereich der nicht gesetzesakzessorischen oder gesetzesfreien Verwaltung - diese Einschränkung übersieht BREUER aaO S. 37 Anm. 13.

80) KAISER in Kaiser, Planung I, S. 11; STICH in JuS 1964, 333 ff. (340); SCHEUNER, Bildungsplanung und ihre Rechtsgrundlagen, in DÖV 1965, 541 ff. (542). Das Element der Zukunft wird verstärkt betont von WOLFF, VR I, § 18 I b 4 (S. 79) und VR III, § 158 I a (S. 260); IMBODEN in VVDStRL H. 18, S. 117; WERNER in DVBl 1957, 221 ff. (225).
Wenig brauchbar, da als Abgrenzungskriterium gegenüber anderen Formen des Verwaltungshandelns ungeeignet, sind Deutungen, die den Plan als "die Regelung des Totalablaufs eines künftigen Geschehens" - so BROHM aaO S. 64 - oder als "die Festlegung eines zukünftigen Verhaltens" - KRÜGER, Allgemeine Staats-

bei Planungen und allen sonstigen raumerheblichen Maßnahmen zu beachten. Damit geht das ROG zwar von einer allgemeinen Verbindlichkeit entsprechender Programme und Pläne aus, trifft jedoch keine den Landesgesetzgeber bindende Aussage bezüglich des Rechtscharakters dieser Pläne[81].

Es fragt sich, ob die konkrete Ausgestaltung des Landesplanungsgesetzes bzw. die dieser Materie zugrundegelegten Vorstellungen des Gesetzgebers einen Hinweis auf den konkreten Rechtscharakter gestatten. Einen ersten allgemeinen Aufschluß geben die im Gesetz normierten rechtlichen Bindungswirkungen der Programme und Pläne. Im Gegensatz zur Regelung des § 10 S. 1 LPlanG demzufolge das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschlossen wird[82], bestimmt § 11 Abs. 5 LPlanG, daß die Landesentwicklungspläne mit ihrer Bekanntgabe Richtlinie für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen werden, die für die Raumordnung Bedeutung haben. In sachlicher Übereinstimmung damit regelt § 13 Abs. 5 LPlanG die Bindungswirkung der Gebietsentwicklungspläne.

Im Sinne einer Entscheidung für einen allgemeinen Richtliniencharakter der Pläne ist auch die amtliche Begründung zum Regierungsentwurf des Landesplanungsgesetzes[83] zu interpretieren, wenn darin die Landesentwicklungspläne als verhältnismäßig allgemein gehaltene Darstellungen gewertet werden. Sie hätten lediglich Richtliniencharakter, da ihnen die für die Einordnung als Rechtssätze und Verwaltungsakte unerlässliche Präzision fehle. Der Richtliniencharakter entspreche

---

lehre, S. 132 - bezeichnen. Vgl. dazu auch ERNST in DVBl 1960, 344 ff. (345); BREUER aaO S. 38.

81) ERNST in Kaiser, Planung III, S. 157.

82) Diese wesentliche Änderung gegenüber der alten Fassung des LPlanG vom 7. Mai 1962 ist unabhängig von rechtstheoretischen Erwägungen zum Rechtscharakter der landesplanerischen Programme und Pläne auf das Bestreben zurückzuführen, dem Landtag als der - im gewaltengegliederten Staat - Kontrollinstanz der Regierung in stärkerem Maße als bisher möglich entscheidenden Einfluß auf die zunehmende Bedeutung

im übrigen auch am ehesten der notwendigerweise elastischen Durchführung landesplanerischer Tätigkeit[84]. Im Ergebnis gelte die Überlegung auch für die von den Landesplanungsgemeinschaften aufzustellenden Gebietsentwicklungspläne[85]. Dem Richtliniencharakter des Gebietsentwicklungsplans wird dabei eine doppelte Bedeutung zugesprochen, indem er einmal Wirkung gegenüber den Mitgliedern der Landesplanungsgemeinschaften und den Behörden des Landes äußere und zum anderen auch gegenüber solchen Behörden, die weder unmittelbare Landesbehörden noch Behörden von Mitgliedskörperschaften der Landesplanungsgemeinschaften seien. Allerdings ist diese Aussage im Rahmen der amtlichen Begründung des Gesetzesentwurfs keineswegs verbindlich für die rechtliche Wertung der Pläne. Sie vermag allenfalls einen Hinweis auf die Rechtsvorstellungen der vorlegenden Stelle zu geben[86].
Demnach ist als das Ergebnis von Vorüberlegungen festzustellen, daß weder die Umschreibung des Rechtscharakters im LPlanG noch die Rechtswirkungen der Pläne noch auch die Anordnungen des ROG eine eindeutige Bestimmung des Rechtscharakters der landesplanerischen Pläne zulassen. Immerhin wird man sagen können, daß die aufgeführten Gesichtspunkte jedenfalls einige Hinweise auf den Rechtscharakter von Verwaltungsrichtlinien geben.

1. Der Plan als Verwaltungsexternum

Im folgenden ist zu untersuchen, ob die im LPlanG angeordneten rechtlichen Bindungswirkungen einer der verschiedenen hoheitlichen Gestaltungsformen obrigkeitlichen Handelns zuzuordnen sind. Auszugehen ist dabei von

---

gewinnenden landesplanerischen Pläne einzuräumen. (vgl. dazu NIEMEIER, in Städte- und Gemeinderat 1971, 310 ff.).

83) Landtagsdrucksache 4/487.

84) aaO zu § 12 Abs. 3 LPlanG (a. F.).

85) aaO zu § 14 Abs. 4 LPlanG (a. F.).

jener Handlungsform, die die gesetzgeberische Wertung nahelegt - der Verwaltungsrichtlinie.
Sollten die Pläne der Landesplanung dem Anwendungsbereich der Verwaltungsanordnungen unterfallen, so könnte es sich bei ihnen um allgemeine Verwaltungsvorschriften oder auch um interne konkrete Anordnungen handeln. In jedem der genannten Fälle lägen regelnde verwaltungsrechtliche Verwaltungshandlungen vor[87]. Die hier in Betracht zu ziehenden Verwaltungsanordnungen sind ihrem Wesen nach so zu kennzeichnen, daß sie sich in Anlehnung an den hierarchischen Stufenaufbau der Verwaltung ausschließlich an nachgeordnete Verwaltungsbehörden und -organe richten[88]. Menger bezeichnet diese internen Akte als Vorgänge der inneren Willensbildung der Verwaltung[89]. Mit dieser Umschreibung ist jedoch noch kein brauchbares Kriterium zur Abgrenzung der internen von den externen Verwaltungsanordnungen gefunden. Da es nicht Aufgabe dieser Abhandlung ist, zu einer Klärung dieses z. T. sehr umstrittenen Fragenkreises beizutragen, soll mit Wolff[90] davon ausgegangen werden, daß Verwaltungsvorschriften als Interna in der Innensphäre der Verwaltungsorganisation verbleiben müssen. Sie können sich

---

86) vgl. hierzu auch OVG Lüneburg in DVBl 1973, 151 ff. (153), Beschluß v. 23.11.1972.

87) vgl. dazu näher WOLFF, VR I, § 45 II c (S. 323) und § 24 II d 1 ff. (S. 115/116); zur Terminologie vgl. STICH in JuS 1964, 33 ff. (340); REDEKER in JZ 1968, 537 ff (538); JESCH in AöR 1956, 74 ff. (77); BERGMANN, Zwischenbilanz zur verwaltungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle, in VerwArch 51, 36 ff.; OBERMAYER, Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, S. 50; NEBINGER, Allgemeiner Teil, Verwaltungsrecht, S.192.

88) SPANNER, Grundsätzliche Fragen des Verordnungsrechts, in bay VBl 1962, 225 ff. (225).

89) MENGER, System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, S. 111.

90) WOLFF, VR I, § 24 II d 1 (S. 115).
Zum Meinungsstreit vgl. KRÜGER, Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung, in Festschrift für R. Smend, S. 211, 212; DERS., Der Verwaltungsrechtsschutz im besonderen Gewaltverhältnis, in NJW 1953, 1369, ff. (1379); DERS., Das besondere Gewaltverhältnis, in VVDStRL H. 15, S. 109 ff. (125);

lediglich an Organe und Ämter richten, die nicht Träger von Rechten und Pflichten sind. Soweit hoheitliche Anordnungen also gegenüber mit Rechten und Pflichten ausgestatteten natürlichen wie juristischen Personen ergehen sollen, scheidet die Form der internen Verwaltungsanordnung als unanwendbar aus.
Da die Pläne der Landesplanung anerkanntermaßen keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber dem Bürger äußern, sondern lediglich andere Planungsträger binden, könnte der Typus einer Verwaltungsanordnung durchaus in Betracht zu ziehen sein, soweit durch sie nicht darüber hinausgehend auch rechtlich verbindliche Wirkungen gegenüber selbständigen Subjekten öffentlicher Verwaltung ausgelöst werden. Eine Bindung nachgeordneter staatlicher Behörden und Organe, wie sie auch im Bereich der Landesplanung vorliegt, ist insoweit problemlos. Fraglos ist für diesen Bereich hoheitlicher Regelungen die Verwaltungsanordnung die angemessene Gestaltungsform.
Zweifel ergeben sich jedoch aus dem Umstand, daß die Pläne auch gegenüber den Gemeinden und sonstigen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bindende Wirkung haben. Dabei ist von besonderer Bedeutung, daß diese Körperschaften im Gesamtaufgabenbereich der Landesplanung nicht als weisungsabhängige staatliche Organe, sondern als autonome juristische Personen des

---

BACHOF, Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung, in Sammelband Staats- und Verwaltungsrecht I, S. 285 ff.; JESCH aaO S. 82; BROHM, Verwaltungsvorschriften und besonderes Gewaltverhältnis, in DÖV 1964, 238 ff. (244); OSSENBÜHL, Die Verwaltungsvorschriften in der verwaltungsgerichtlichen Praxis, in AöR 92, 1 ff.; KLEIN, Rechtsqualität und Rechtswirkung von Verwaltungsnormen, in Festgabe für E. Forsthoff, S. 103 ff. (109); dazu REDEKER in JZ 1968, 537 ff. (540); SELMER, Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift, in VerwArch Bd. 59, S. 114 ff. ; Dazu wiederum kritisch REDEKER aaO S. 540.

öffentlichen Rechts angesprochen werden. Solche durch die Pläne getroffenen Regelungen verbleiben demnach nicht im Innenbereich staatlicher Verwaltung.
Bevor somit die Verwaltungsanordnung als verwaltungsrechtlicher Handlungstyp für die Materie der Landesplanung ausgeschlossen werden kann, ist jedoch die Frage zu klären, ob die zitierten rechtlichen Bindungswirkungen überhaupt dem Plan eigen sind, oder ob sie sich vielmehr unmittelbar aus den einschlägigen Tatbeständen des LPlanG ergeben. Letzteres wäre gewiß dann der Fall, wenn man mit Hohberg[91] die Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes als allgemeine und umfassende Raumordnungsklauseln wertet, deren Tatbestände von den landesplanerischen Programmen und Plänen ebenso ausgefüllt würden wie die der speziellen Raumordnungsklauseln[92]. Nach Hohberg sind somit die Programme und Pläne der Landesplanung nicht als selbständige hoheitliche Festsetzungen zu bezeichnen[93]. Diese Auffassung geht jedoch von einem unzutreffenden Bezugsverhältnis von Plan und Plangesetz aus. Inhalt und Funktion der landesplanerischen Pläne werden verkannt, wenn man jenen eine lediglich tatbestandsausfüllende Bedeutung zumißt. Die Voraussetzungen für eine solche Kennzeichnung - eine gesetzgeberische Aussage programmatischen Inhalts in bezug auf die Zielsetzungen der Raumordnung - fehlt demgegenüber jedoch weitgehend. Weder die §§ 1 und 2 des ROG noch § 1 Abs. 1 und Abs. 2 LPlanG enthalten so weitreichende Festlegungen landesplanerischer Zielsetzungen, daß den Plänen eine lediglich tatbestandsausfüllende Bedeutung zukäme. Vielmehr verkörpern erst die Pläne ein hinreichend konkretisiertes raumordnerisches Leitbild,

---

91) HOHBERG aaO S. 99 hält es folgerichtig auch für eine zweitrangige Äußerlichkeit ohne rechtliche Bedeutung, in welcher Form ein Plan verbindlich wird und damit die allgemeinen Raumordnungsklauseln des LPlanG ausfüllt.

92) ähnlich auch HUBER aaO S. 83.

93) diese Meinung übersieht BREUER aaO S. 223 Anm. 58; vgl. zu diesem Fragenkomplex auch MICHEL aaO S. 109 ff.

nach dem sich die Planungen und sonstigen Maßnahmen der übrigen Planungsträger ausrichten müssen. Angesichts dieser eigenständigen Aussage kann die rechtliche Bedeutung der Pläne nicht ausschließlich in einer tatbestandsausfüllenden Funktion gesehen werden. Die Pläne sind somit als selbständige Akte zu betrachten, die unmittelbar rechtliche Anpassungspflichten begründen. Daß das Landesplanungsgesetz die insoweit erforderlichen Ermächtigungen enthält, steht der rechtlichen Selbständigkeit der Pläne und dem Erfordernis gesonderter rechtlicher Einordnungen nicht entgegen[94].
Aus der durch die Pläne begründeten Anpassungspflicht folgt somit die Externwirkung, die eine Qualifizierung der Pläne als allgemeine oder besondere interne Verwaltungsanordnungen ausschließt.
Nach Ausscheiden dieser Kategorie verbleiben folglich die verschiedenen externen Verwaltungsanordnungen als zu prüfende Verwaltungshandlungsformen.
Relativ einfach läßt sich die Anwendbarkeit der Rechtsfigur des öffentlich-rechtlichen Vertrages als Handlungsform öffentlicher Verwaltung verneinen. Eine solche Möglichkeit ist überhaupt nur in Betracht zu ziehen unter Berücksichtigung der erheblichen Beteiligung der verschiedenen Körperschaften und sonstigen Stellen im Planaufstellungsverfahren[95] sowie der betont gleichberechtigt ausgestalteten Zusammenarbeit von Staat und Selbstverwaltung im Bereich der Landesplanung. Diese organisatorische und verfahrensmäßige Strukturierung des Landesplanungsrechts bedeutet jedoch nicht, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die von den Anpassungszwängen

---

94) vgl. auch die von BREUER aaO S. 223 gegebene Begründung.

95) für die theoretische Möglichkeit einer derartigen Einstufung v. TUREGG-KRAUS, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 159; so auch die Vertreter der Meinung, die den Flächennutzungsplan als öffentlich-rechtlichen Vertrag kennzeichnet: HERING in DVBl 1961, 217 ff. (219); WAMBSGANZ in DVBl 1961, 494 ff. (495).

betroffen werden, eine gleichberechtigte Mitwirkung an der inhaltlichen Gestaltung der Pläne im Sinne eines koordinationsrechtlichen öffentlich-rechtlichen Vertrages eingeräumt wäre. Beteiligungsrechte nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes sichern den betroffenen Körperschaften noch keine gleichberechtigte Mitwirkung i. S. koordinationsrechtlicher Vereinbarungen. Daher ist eine Qualifizierung der Pläne als öffentlich-rechtliche Verträge abzulehnen.

2. Rechtsnorm oder Verwaltungsakt?

Entscheidende Bedeutung kommt somit der typischen Alternative Rechtssatz und Verwaltungsakt im System externer Verwaltungsanordnungen zu. Die Beantwortung der hiermit aufgeworfenen Frage könnte präjudiziert sein durch die in Art. 28 Abs. 2 GG vorausgesetzten Bedingungen einer Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts. Zu dieser Problemstellung führen die folgenden Überlegungen: Gem. § 15 Abs. 1 LPlanG sollen sich die Gemeinden bei der Bauleitplanung nach dem Landesentwicklungsprogramm, den Landesentwicklungsplänen und den Gebietsentwicklungsplänen richten. Über die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei der Aufstellung und Änderung eines Bauleitplanes hinaus besteht nach § 16 LPlanG u. U. auch eine Anpassungspflicht für bereits genehmigte Bauleitpläne. Damit wird die Selbstverwaltung in ihren eigenen Angelegenheiten weitgehend den Zielsetzungen der Landesplanung unterworfen. Unter Berücksichtigung des Wortlauts der genannten verfassungsrechtlichen Bestimmung ließe sich daher die Auffassung vertreten, daß die die Selbstverwaltung bindenden Pläne selbst Rechtssatzcharakter haben müßten. Von dem gewählten Ausgangspunkt her hat Hohberg keine Schwierigkeiten, diese These zu verwerfen. Ausgehend von der Wertung der Pläne als tatbestandsausfüllende Merkmale genereller und spezieller Raumordnungsklauseln gelangt er folgerichtig zu der Auffassung, landesplanerische

Pläne bedürften nicht selbst der Rechtsnormqualität, um die Selbstverwaltung zu binden[96]. Die Rechtsnorm, die die Selbstverwaltung an die Landesplanung binde, sei nicht der Plan, sondern das Landesplanungsgesetz. Wenn das Gesetz einen Plan für verbindlich erkläre, so sei er - auch ohne selbst Rechtsnormqualität zu haben - nach Maßgabe des LPlanG verbindlich. Pläne könnten zwar Normen sein, eine Notwendigkeit im Hinblick auf die Bindungswirkung bestehe jedoch nicht[97].
Breuer vertritt demgegenüber die Meinung, die Raumordnungspläne bedürften, um volle Verbindlichkeit gegenüber den Gemeinden entfalten zu können, des Chrakters extern wirksamer Anordnungen in der Form von Rechtsnormen[98]. Zwar führt er zutreffend aus, die Frage sei nur nach Maßgabe des geltenden kommunalen Verfassungsrechts zu beantworten, doch zwingt gerade diese Materie nicht dazu, ein unabdingbares Abhängigkeitsverhältnis zwischen landesplanerischer Bindungswirkung und Rechtssatzcharakter der Pläne anzunehmen. Unerläßliche Voraussetzung ist insoweit lediglich, daß die den Anpassungszwang begründenden Pläne ihrerseits auf Rechtssätzen beruhen, die die betreffenden Einschränkungsmöglichkeiten so weitgehend umreißen, daß der Verwaltung kein an Willkür grenzender Anordnungs- und Handlungsspielraum verbleibt. Nicht dagegen ist erforderlich, daß die Pläne selbst Rechtssatzqualität aufweisen[99].

---

96) HOHBERG aaO S. 99; in ähnlichem Sinne auch HENDLER, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 26.

97) vgl. auch KÖHNEN aaO S. 115; BVerwGE 6, 342, U. v. 20.5.1958; OVG Lüneburg in DÖV 1971, 492 ff. (493), U. v. 4.11.1970; OVG Lüneburg in DVBl 1973, 151 ff. (155), Beschluß v. 23.11.1972.

98) BREUER aaO S. 227; vgl. auch SCHRÖDTER, BBauG, Rdn. 8 zu § 1; es begegnet jedoch erheblichen Zweifeln, wenn DERS. aaO S. 222, Anm. 54, die dort wiedergegebenen Meinungen zur Rechtsnatur des für verbindlich erklärten Plans nach dem ersten, zwischenzeitlich außer Kraft getretenen LPlanG (aufgehoben gem. § 30 LPlanG a. F.) zur Stützung seiner Rechtsauffassung anführt.

99) vgl. auch ERNST in KAISER, Planung III, S. 158/159;

Ob die Pläne zumindest den Charakter externer Verwaltungsanordnungen haben müssen, ist hier nicht mehr zu entscheiden, da die Möglichkeit, die Pläne als verwaltungsinterne Anordnungen zu kennzeichnen, bereits ausgeschlossen wurde. Somit geben auch nicht rechtssatzmäßige Formen des Verwaltungshandelns zulässige Gesichtspunkte zur rechtlichen Einordnung der Pläne.

Damit ist Raum gegeben für die Erörterung, ob es sich bei den Plänen der Landesplanung um untergesetzliche Rechtsnormen oder um Verwaltungsakte handelt, wobei jedoch die theoretische Möglichkeit offen bleiben muß, die Pläne als außerhalb beider Kategorien stehend zu behandeln.

Maßgeblich für die Entscheidung dieser Frage ist die Bestimmung der allgemeinen Abgrenzungskriterien von Rechtssatz und Verwaltungsakt. Insoweit sollen im folgenden die von der überwiegenden Meinung anerkannten Grundsätze zugrundegelegt werden. Diese sind in nach wie vor aktueller Fassung insbesondere von Volkmar[100] dargelegt worden, so daß seinen Ausführungen weitgehend gefolgt werden kann.

Rechtssatz[101] und Verwaltungsakt[102] werden üblicherweise abgegrenzt nach den beiden Gesichtspunkten des von einem hoheitlichen Akt geregelten Falles und des

---

ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Rdnr. 11 zu § 5; BRÜGELMANN-GRAUVOGEL, BBauG, Anm. 4 b zu § 1; SCHÜTZ-FROHBERG, Kommentar zum BBauG, Anm. 4 a zu § 1; NOUVORTNE in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 43, 46; THIEL in Thiel-RÖSSLER-SCHUMACHER, Baurecht in Nordrhein-Westfalen, Bd. 1, Anm. 3 zu § 1 BBauG, MEYER, Staat, Gemeinde und Bürger im neuen Baurecht, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd. II, S. 236 ff.

100) VOLKMAR, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt.

101) zum Begriff des Rechtssatzes vgl. u. a. JESCH, Gesetz und Verwaltung, S. 9; WOLFF, VR I, § 24 II c (S. 104 ff.) PODLECH, Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen und die öffentlich-rechtliche Dogmatik, in DÖV 1967, 740 (740).

102) auf den Verwaltungsakt als eine Zweckschöpfung des Verwaltungsrechts weisen u. a. hin BENDER, aaO S. 95, MENGER, Aus der Praxis der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in VerwArch Bd. 51, S. 376; VG Münster in NJW 1967, 1630 (1630), U. v. 21.3.1967.

davon betroffenen Adressaten. Dabei ist Adressat diejenige Person, die zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet oder berechtigt bzw. diejenige, die als Subjekt eines gestaltenden Rechtsverhältnisses in ihrer Rechtsstellung betroffen wird[103]. Der geregelte Fall ist dabei das gebotene, verbotene oder erlaubte menschliche Verhalten oder das gestaltete Rechtsverhältnis[104]. Entgegen dieser allgemein anerkannten[105] Relevanz der Unterscheidung von Adressatenkreis und Regelungsgegenstand vertritt Obermayer[106] die Auffassung, selbständige und damit entscheidende Bedeutung komme lediglich dem Element des betroffenen Adressatenkreises zu[107]. Ein Hoheitsakt ist durch den Gesichtspunkt der Allgemeinheit bestimmt, wenn die geregelten Fälle oder die betroffenen Adressaten der Zahl nach bestimmt sind, d.h., im Zeitpunkt des Erlasses des Hoheitsaktes objektiv feststehen und in Zukunft einer Erweiterung nicht zugänglich sind[108]. Bestritten ist allerdings, auf welches der genannten Elemente bei Abklärung der Bestimmtheit oder Unbestimmtheit der in Rede stehenden hoheitlichen

---

103) VOLKMAR aaO S. 47 ff. und S. 257 nach Maßgabe der Unterscheidung von verpflichtendem, berechtigendem und gestaltendem Hoheitsakt.

104) VOLKMAR aaO S. 257.

105) RENCK in JuS 1967, 545 ff. (549); HAARMANN in DVBl 1967, 513 ff. (514); FUSS, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, in DÖV 1964, 522 ff. (522); DERS., Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in NJW 1964, 945 ff. (947); MERK, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 815; GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 343.

106) OBERMAYER, Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, S. 77; DERS., Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, S. 49; DERS. in VVDStRL H. 18, S. 113 ff. (153,154); HOFFMANN, Rechtsprobleme der Verkehrszeichen, in JZ 1964, 702 ff. (703). MARTENS, Zur Begriffsbestimmung des Verwaltungsakte, in DVBl 1968, 322 ff. (328).

107) dazu die Kritik von VOLKMAR aaO S. 74 - 81.

108) VOLKMAR aaO S. 40 ff.

Anordnung maßgeblich abzustellen ist. Teils wird insoweit auf die Bestimmtheit des Adressaten[109], teils auf die Bestimmtheit des geregelten Falles[110] und teils auf die beider Elemente abgestellt[111]. Als zutreffend soll hier von der Maßgeblichkeit beider Elemente ausgegangen werden. Dazu führt Volkmar vier rechtstheoretisch mögliche Abstufungen, gemessen am Allgemeinheitsgrad der Anordnungen, auf: die abstrakt-generelle, die abstrakt-spezielle, die konkret-generelle und die konkret-individuelle Anordnung[112]. Aus teleologischen und dogmatisch-systematischen Gründen ordnet Volkmar jedoch auch die abstrakt-speziellen und die konkret-generellen Anordnungen den Verwaltungsakten zu. Daraus folgt, daß ein Hoheitsakt in der Gestalt eines Rechtssatzes immer nur dann vorliegt, wenn sowohl Adressatenkreis als auch die geregelten Fälle allgemeiner Natur sind, d. h., wenn der Hoheitsakt unbestimmt viele Fälle regelt und von diesen Regelungen unbestimmt viele Adressaten betroffen werden.
Diese Einordnung impliziert sachlogisch eine Vereinfachung der in der Verwaltungswirklichkeit auftretenden differenzierten Gestaltungen. Sie gibt vor, eine ein-

---

109) W. JELLINEK, Verwaltungsrecht, S. 8, 9 und 246; MENGER-ERICHSEN, Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, in VerwArch 1965, 734 ff. (382); MANG, Die Rechtswirksamkeit des Wirtschaftsplans, in Bay VBl 1955, 16 ff. (16); FUSS, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, in DÖV 1964, 522 ff. (522); dagegen ERNST in DVBl 1960, 344 ff. (346).

110) OTTO MAYER aaO S. 74, 93, 228; PETERS, Lehrbuch der Verwaltung, S. 152; FORSTHOFF, VR I, S. 125, 192 ff.; WOLFF, VR I, § 46 VI a 1; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S. 111; RINGE aaO S. 246; siehe auch BVerwGE 7, 54, U. v. 23.5.1958; BVerwGE 12, 87, U. v. 28.2.1961.

111) IMBODEN in VVDStRL H. 18, S. 119 ff.; BACHOF, Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung, S. 315; BETTERMANN, Grundfragen des Preisrechts für Mieten und Pachten, S. 92 ff.

112) dabei bezeichnet das Begriffspaar generell und speziell die Unbestimmtheit bzw. Bestimmtheit des Adressatenkreises und jenes von abstrakt-konkret die Unbestimmtheit bzw. Bestimmtheit des geregelten Falles.

deutige Abgrenzung von Rechtssatz und Einzelakt vornehmen zu können, kann diese Funktion jedoch nur zum Nachteil der Erfassung typischer Besonderheiten der je angesprochenen Kategorie erfüllen. Dieser obwaltende Zwang, im Interesse einer praktikablen Unterscheidungsmöglichkeit von Rechtssatz und Verwaltungsakt auf weitestgehende Differenzierung zu verzichten, macht allerdings deutlich, daß die als vorgegeben erläuterte Idealtypik von Rechtssatz und Verwaltungsakt eine lückenlose gegenseitige Abgrenzung nicht gestattet[113]. So lassen sich durchaus typische Idealfälle des allgemeinen Rechtssatzes anführen und solche, die nur anhand eingehender Abwägung und Abstellen auf das kennzeichnendste Merkmal noch als solche zu begreifen sind. Der Versuch einer rechtlichen Qualifizierung der Pläne wird diese Relativierung der Formtypik zu beachten haben.

Zusätzlich wird die hier zu beantwortende Frage nach dem Rechtscharakter der Pläne dadurch erschwert, daß das herkömmliche System verwaltungsrechtlicher Handlungsformen die aktuellen Erscheinungen dynamischen Verwaltungshandelns nicht mehr erschöpfend zu erfassen vermag[114], so daß vielfach die Gefahr gegeben ist, neuartige Handlungsakte einer herkömmlichen Kategorie zuzuordnen, die ihrem wahren Verständnis nach diese inhaltlich nicht mehr zu erfassen vermag.

---

113) so auch BROHM, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, S. 41; PODLECH aaO S. 741; MÖRTEL aaO S. 323; SCHACK, Rechtsverordnungen im formellen Sinn?, in DÖV 1958, 273 ff. (277); RINGE aaO S. 245.

114) IMBODEN aaO S. 113; PODLECH aaO S. 744; RENCK aaO S. 348; FORSTHOFF, VR I, S. 134; BADURA, Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, S. 23; MAYER nach Müller-Tochtermann/Tietgen, Aktuelle Probleme des Verwaltungshandelns, in DVBl 1960, 312 ff. (315); MENGER, Die Bestimmung der öffentlichen Verwaltung nach den Zwecken, Mitteln und Formen des Verwaltungshandelns, in DVBl 1960, 297 ff. (300); BULLINGER, Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien hoheitlicher und nicht hoheitlicher Verwaltung, in DÖV 1960, 746 ff. (748); HUST aaO S. 635.

Unter Beachtung dieser gebotenen Einschränkung ist demnach die allgemeine Auffassung zugrundezulegen, wonach Bestimmtheit oder Unbestimmtheit des geregelten Falles und des betroffenen Adressatenkreises für die Kennzeichnung eines Hoheitsaktes als Rechtssatz oder Verwaltungsakt maßgeblich sind.
Bevor diese Grundsätze auf die landesplanerischen Pläne angewandt werden können, ist jedoch zu klären, ob die von der herrschenden Meinung entwickelten Abgrenzungskriterien auch für die Pläne Geltung haben. Zweifel ergeben sich insoweit angesichts des raumgestaltenden Inhalts aller landesplanerischen Pläne, der auf eine mögliche dingliche Absolutheitswirkung hinzuweisen scheint. Würde die im Zusammenhang mit ähnlichen verwaltungsrechtlichen Erscheinungsformen entwicklte Theorie des dinglichen Verwaltungsaktes hier Anwendung finden, so würde die Frage nach der Bestimmtheit oder Unbestimmtheit des betroffenen Adressatenkreises nicht mehr zu stellen sein. Diese Schlußfolgerung ergibt sich aus der Lehre vom dinglichen Verwaltungsakt[115].
Grundvoraussetzung dieser Theorie ist die These, auch im öffentlichen Recht die im Privatrecht anerkannte Unterscheidung von Personen- und Sachenrecht vorzunehmen. Ausgehend von der Definition Westermanns[116], die das Wesen der Dinglichkeit in ihrer Zuordnungsfunktion im Rahmen der allgemeinen Güterzuordnung sieht, wird das öffentliche Sachenrecht, das die unmittelbaren Beziehungen von Personen und Sachen regelt, vom Personenrecht, das die unmittelbaren Beziehungen von Person zu Person

---

115) für eine differenzierte Handhabung des Fallbegriffs jedoch auch schon SASSE, Rechtscharakter von Verkehrszeichen - Zulässigkeit von Parkscheiben, in DÖV 1964, 42 ff. (43), wenn er auf den Unterschied von typisch gegenstandsbezogenen und typisch personengebundenen Hoheitsakten verweist, dagegen FUSS in DÖV 1964, 522 ff. (525).

116) WESTERMANN, Sachenrecht, S. 12.

zum Gegenstand hat, unterschieden[117]. Als Anwendungsbereich derartiger unmittelbarer Beziehungen von Personen zu Sachen im Sinne einer absoluten Sachzuordnung im Verwaltungsrecht wertet Niehues u. a. auch das gesamte öffentliche Planungsrecht[118], soweit es die allgemeinen Nutzungsverhältnisse an den betroffenen Grundstücken regelt. Zusammenfassend kennzeichnet er das öffentliche Sachenrecht als einen Inbegriff von Rechtssätzen, welche Sachen Subjekten hoheitlicher Gewalt dem ausschließlich ihnen zustehenden Aufgabenbereich zuordnen[119]. Von Bedeutung für die Abgrenzung von Rechtssatz und Einzelakt ist folglich die eindeutige Trennung, die er zwischen personen- und sachenrechtlichen Maßnahmen vornimmt. Nur für die personenrechtlichen Maßnahmen will Niehues die überkommenen Abgrenzungskriterien gelten lassen. Dagegen scheidet seiner Auffassung nach für die Abgrenzung der abstrakten von den konkreten sachenrechtlichen Anordnungen des Verwaltungsrechts die Frage der Bestimmtheit oder der Unbestimmtheit des betroffenen Adressatenkreises aus, weil diese Maßnahmen primär Personen betreffen und die intransitiven Auswirkungen auf eine unbestimmte Vielzahl von Personen sich als Abgrenzungskriterium nicht eignen[120]. Demnach ist eine sachenrechtliche Maßnahme im Verwaltungsrecht bereits dann als konkret zu bezeichnen, wenn das handelnde Subjekt hoheitlicher Gewalt und die Sache, deren rechtliche Eigenschaften geregelt werden, bestimmt sind[121].

---

117) WOLFF VR I, § 32 V a 2 (S. 201), § 40 III c 2 (S. 267/268), § 46 VIII (S. 339/340) und § 47 VIII b (S. 345/346); NIEHUES, Dinglichkeit im Verwaltungsrecht, Diss. jur Münster 1963, S. 57 ff.; DERS., Dingliche Verwaltungsakte, in DÖV 1965, 319 ff. (319); VG Münster in NJW 1967, S. 1630 ff. (1630), U. v. 21.3.1967; vgl. dazu auch BARTELS, Öffentlich-rechtliche dingliche Rechte und dingliche öffentliche Lasten, S. 81 ff.

118) NIEHUES, Diss. jur. Münster 1963, S. 57 ff.

119) DERS. aaO S. 103.

120) DERS. in DÖV 1965, 319 ff. (323).

121) DERS. aaO S. 323; DERS., Diss. jur. Münster 1963, S. 147; zweifelnd MENGER-ERICHSEN in VerwArch 56,

Die Frage, ob und inwieweit die Lehre vom sogenannten dinglichen Verwaltungsakt generell einen Beitrag zur tieferen Erfassung des allgemeinen Verwaltungsrechts zu leisten imstande ist, soll hier nicht beantwortet werden. Im Rahmen dieser Untersuchung ist lediglich klarzustellen, ob die hier zu behandelnden landesplanerischen Pläne als dingliche Verwaltungsakte zu kennzeichnen sind und sich damit ein näheres Eingehen auf Bestimmtheit oder Unbestimmtheit des Adressatenkreises ggf. erübrigt.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, ob man primär auf die an einem Leitbild ausgerichtete konkrete Ordnung eines Raumes abstellt oder ob vielmehr die in Verfolgung dieser Zielsetzung notwendigen Einzelmaßnahmen und ihre konkrete Zuordnung zueinander als Gegenstand der Regelung zu betrachten sind.

Die Beantwortung dieser Frage wird erleichtert durch eine Besinnung auf den oben dargestellten wesentlichen Inhalt des Plans. Die begriffswesentlichen Merkmale des Plans müssen auch hier zugrunde gelegt werden[122]. Wie bereits ausgeführt, ist eine Definition, die den Plan als Instrument zur Erreichung eines bestimmten Ordnungszustandes zu erklären sucht, nicht erschöpfend und damit inhaltlich unzutreffend. Entscheidende Bedeutung kommt vielmehr dem Umstand zu, daß dieser Ordnungszustand durch eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen verwirklicht werden soll. Wenn dies aber das letztlich bezeichnende Merkmal des Plans ist, so kann der geregelte Fall auch nicht in der geordneten Entwicklung der Verhältnisse in einem bestimmten Raum, sondern nur in einer Fülle sich in Zukunft vollziehender, koordinierter Einzelmaßnahmen gesehen werden. Der Regelungsgegenstand landesplanerischer Pläne ist folglich abstrakter Art.

Diese Feststellung schließt jedoch nicht aus, daß die im Landesentwicklungsprogramm, in den Landesentwicklungsplänen und in den Gebietsentwicklungsplänen fest-

---

374 ff. Ablehnend RENCK aaO S. 547; PENSKI aaO S. 845; HUST aaO S. 637; HOFFMANN aaO S. 703.

122) so auch BREUER aaO S. 52.

gesetzten Ziele der Raumordnung und Landesplanung - für sich betrachtet - einen je unterschiedlichen Grad an Abstraktheit aufweisen. Zu Recht weist Klein daher darauf hin, daß die Festsetzungen eines Teilgebietsentwicklungsplans "konkreter" sind als die Bestimmungen des Landesentwicklungsprogramms, die sich in der Regel auf das ganze Land beziehen[123]. Allerdings bestätigt dies nur die in anderem Zusammenhang bereits getroffene Aussage, daß es sich bei den landesplanerischen Programmen und Plänen um Planungen handelt, die in fortschreitender Konkretisierung vom Gesamtbereich bis hin zu Teilen desselben erstellt werden[124]. Hieraus jedoch wie Klein zu folgern, die Unterscheidung von "abstrakt" und "konkret" passe nicht, daher lasse sich auch der Raumordnungsplan nicht recht in das alternative Schema verwaltungsrechtlicher Anordnungen einfügen[125], scheint zu weitgehend. Ausgehend von der obigen Feststellung, daß als geregelter Fall eine Vielzahl sich in Zukunft vollziehender, koordinierter Einzelmaßnahmen zu kennzeichnen ist, vermag auch der unterschiedliche, da abgestufte Abstraktheitsgrad der Ziele der Raumordnung und Landesplanung nichts daran zu ändern, daß auch die von Klein als "konkrete Unterziele" bezeichnete Festsetzung von Bevölkerungsrichtzahlen, die Bestimmung von Ober-, Mittel- und Unterzentren sowie die Ausweisung von Erholungsgebieten bzw. Industrieansiedlungsbereichen je für sich wie auch im Zusammenhang mit anderen Festsetzungen des betreffenden landesplanerischen Plans eine Fülle von miteinander abgestimmten Einzelmaßnahmen erfordert, die weder der Zahl noch Art und Weise ihrer Durchführung nach noch sonstwie im Zeitpunkt der Festsetzung der Ziele näher zu bestimmen sind[126]. Es besteht demnach auch

---

123) KLEIN aaO S. 94.

124) vgl. S. 93.

125) KLEIN aaO S. 97.

126) a. M. wohl auch OVG Lüneburg in DVBl 1973, 151 ff. (154), Beschluß v. 23.11.1972, wenn in dieser Entscheidung die in einem Raumordnungsplan des Landes Schleswig-Holstein enthaltene Festlegung eines

keine Notwendigkeit, den Begriff "abstrakt" für den besonders gearteten Fall der Raumordnungsziele enger als üblich zu fassen[127].

Schließlich ist zu untersuchen, ob der Adressatenkreis als generell oder individuell zu qualifizieren ist. Da sich die landesplanerischen Pläne - jedenfalls unmittelbar - nicht an die Bürger, sondern nur an die Träger hoheitlicher Verwaltung wenden, deren Planungen und Maßnahmen raumerheblich sind, könnte der Adressatenkreis unter Hinweis darauf, daß die Zahl der vom Plan betroffenen Behörden eines Raumes im Zeitpunkt der Festsetzung der Ziele eindeutig feststehe, als individuell bezeichnet werden[128]. Eine derartige Qualifizierung würde jedoch außer acht lassen, daß eine individuelle Bestimmung der Adressaten nicht schon dann vorliegt, wenn die Zahl derjenigen, die den Bindungswirkungen der Zielfestsetzungen jemals unterliegen können, feststeht, sondern nur, wenn die Zahl der real von der Bindungswirkung erfaßten Verwaltungsträger bestimmt ist. Mit Breuer[129] und Klein[130] ist jedoch davon auszugehen, daß im Zeitpunkt der Festsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung noch unbestimmt ist, welche Behörden in Zukunft Planungen oder sonstige raumbedeutsamen Maßnahmen durchführen, die von den näher bezeichneten Zielen berührt werden. Ergänzend weist Breuer[131] darauf hin, daß nach Wirksamwerden der Pläne weitere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts geschaffen werden können, die mit ihrer Entstehung ohne weiteres an den bereits bestehenden landesplanerischen Plan gebunden sind.

---

bestimmten Flughafenstandortes wegen des "unmittelbaren räumlichen Bezugs" als konkret qualifiziert wird.

127) so aber KLEIN aaO S. 96.

128) so offenbar OVG Lüneburg in DVBl 1973, 151 ff. (153).

129) BREUER aaO S. 54/55.

130) KLEIN aaO S. 92/93.

131) BREUER aaO S. 55.

Abgesehen von dieser Überlegung, die, worauf das OVG Lüneburg in seinem bereits erwähnten Beschluß vom 23.11.1972 [132] zutreffend hinweist, eine Ausnahmeerscheinung betrifft, erscheint es sachgerecht, in diesem Zusammenhang nicht nur auf die von der Bindungswirkung der Ziele betroffenen Träger öffentlicher Verwaltung abzustellen. Zwar ist daran festzuhalten, daß die Festsetzungen im Bereich der Landesplanung unmittelbare Bindungswirkung nur gegenüber Verwaltungsträgern haben. Andererseits ist jedoch nicht zu verkennen, daß die so eingeschränkte Bindungswirkung der landesplanerischen Ziele auf die Rechtsverhältnisse der Bürger durchschlägt, insofern die unmittelbar betroffenen Verwaltungssubjekte ihre bereits in der behördlichen Innensphäre an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung angepaßten Maßnahmen und Vorhaben durch konkrete Handlungsakte gegenüber dem Bürger umsetzen. Die auf diese Weise aber letztlich von der Bindungswirkung landesplanerischer Festsetzungen betroffene Zahl von Bürgern ist im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der betreffenden Ziele unbestimmt und auch nicht entfernt bestimmbar. Demnach kann der Adressatenkreis nur als generell bezeichnet werden. Die hier in Rede stehenden Pläne sind somit abstrakt-genereller Natur. Als solche unterfallen sie dem Begriff der Rechtsnorm.

In den entscheidenden rechtssystematischen Voraussetzungen stimmen somit idealtypische Rechtsnorm und landesplanerische Norm überein[133]. Andererseits ist unverkennbar, daß das idealtypische Erscheinungsbild von Rechtsnormen einerseits und Plänen der hier vorliegenden Art andererseits beachtliche Unterschiede aufweist. Diese Feststellung ist darin begründet, daß die Rechtsnorm ein Stück gesetzlicher Rechtsordnung verkörpert, das bestimmte, näher umschriebene Tatumstände nach abstrakt-generellen Merkmalen gleichartigen Regelungen unterwirft.

---

132) DVBl 1973, 151 ff. (153).

133) SCHEUNER in Kaiser, PlanungI, S. 67 ff. (76); KERN in Kaiser, Planung II, S. 351 ff. (361); IMBODEN in VVDStRL H. 18, S. 117.

Dagegen ist der Plan als rationales Handlungsmodell konkretistisch angelegt. Die in ihm enthaltenen, untereinander abgestimmten Einzelmaßnahmen intendieren Verwirklichung und nicht Geltung im Sinne von normativer Ordnung[134].

Fraglich ist, ob es angesichts dieser Unterscheidung noch angängig ist, die Pläne der Landesplanung als Rechtsnormen einzustufen. Insoweit ist jedoch zu beachten, daß die Grenzlinien der verwaltungsrechtlichen Institute keinesfalls starr gezogen sind. Nach zutreffender Ansicht von Brohm[135] können diese Grenzen solange verengt und erweitert werden, als der Kerngehalt dieser Handlungstypen der Verwaltung nicht berührt wird und ihre typischen Merkmale unverändert bleiben. Eine Ausweitung des Rechtssatzbegriffs hält er erst dort nicht mehr für möglich, wo der Rechtssatz seinen ihm eigenen Charakter verlieren und wesensmäßige Elemente anderer, ihm fremder und gegensätzlicher Rechtsgebilde in sich aufnehmen würde[136].

Diese Auffassung bedarf jedoch einer ergänzenden Begründung dahin, daß mit dem kraft Verfassung gewandelten Auftrag der Verwaltung und dem allgemeinen Gestaltwandel der sozialen Daseinsbeziehung auch die typischen Merkmale der Rechtsinstitute eine Veränderung erfahren haben. Der moderne Sozialstaat geht in fortschreitendem Maße in Richtung einer Entwicklung, die die Abgrenzungen von Rechtsnorm und Einzelakt in weiten Bereichen in immer stärkerem Umfang verschiebt[137]. Vielfach büßt die Rechts-

---

134) FORSTHOFF, Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Baurecht, in DVBl 1957, 113 ff. (115); DERS. in Kaiser, Planung II, S. 25; KAISER in Kaiser Planung I, S. 32; DERS. in Planung II, S. 25; BACHOF, Die Recht sprechung des Bundesverwaltungsgerichts, BVerwGE Bd. 4-12, in JZ 1962, 663 ff. (668/669); IMBODEN in VVDStRL H. 18, S. 122; KESSLER in BB 1964, S. 1438; HUBER, Maßnahmegesetz, S. 91; BROHM aaO S. 61; BALSCHEIT S. 35.

135) DERS. aaO S. 102.

136) DERS. aaO S. 103.

137) HUBER, Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats, in: Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe für Z. Giacometti, S. 77.

norm damit ihren Charakter als Dauernorm ein und wird zum Steuerungsmittel sozialer und wirtschaftlicher Umwandlungsprozesse[138]. Wenn somit der Anwendungsbereich von Rechtsnormen nicht mehr ausschließlich auf die Fälle der Setzung dauerhafter normativer Ordnungen zu beschränken ist, sondern darüber hinaus die Rechtsnorm als Mittel sozialstaatlicher Dynamik einzuordnen ist, so müssen die oben angedeuteten Einwände gegen eine Qualifizierung der Pläne als Rechtsnormen erheblich eingeschränkt werden. Sie stehen damit einer solchen Einordnung nicht mehr im Wege, sondern verdeutlichen vielmehr, daß es sich bei den Programmen und Plänen der Landesregierung um eine Kategorie von Rechtsnormen handelt, die spezifische Merkmale trägt, ohne damit jedoch den Charakter von Rechtsnormen einzubüßen.

---

138) KERN, Aspekte des Verwaltungsrechts im Industriezeitalter, in: Festschrift für C. Schmitt, S. 92. vgl. dazu auch die Erörterungen zum sog. Maßnahmegesetz; KRAWIETZ, Zur Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes, in DÖV 1969, S. 127 ff. m.w.N; BVerfG in DÖV 1969, S. 424 ff., U. v. 7.5.1967; ACHTERBERG in DÖV 1973, 281 ff. (293/294).

6. Kapitel

Die Rechtswirksamkeit der landesplanerischen Programme und Pläne

Somit ist zu fragen, welche Konsequenzen diese Bestimmung des Rechtscharakters für die Rechtswirksamkeit der landesplanerischen Pläne hat. Die Rechtswirksamkeit von Rechtsnormen ist abhängig von deren Rechtmäßigkeit. Die Rechtmäßigkeit von Rechtsnormen unterliegt zunächst qualifizierten Anforderungen hinsichtlich Ermächtigung und Verkündung.

§ 14 Die formellen Wirksamkeitsvoraussetzungen

I. Ermächtigungsnorm

Rechtsetzungen von Regierung und Verwaltung bedürfen als untergesetzliche Rechtsnormen der Ermächtigung durch Gesetz[1]. Da für die landesplanerischen Pläne mit Ausnahme des Landesentwicklungsprogramms, das nunmehr gem. § 10 Satz 1 LPlanG als Gesetz beschlossen wird, nur die Rechtsverordnung als Gestaltungstyp in Betracht kommt[2], ist die im LPlanG enthaltene Ermächtigung am Maßstab der Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und 70 LVerf zu messen[3]. Ob diese Rechtsnormen in Gestalt von Plänen in Ansehung der Verfassungsbestimmungen als rechtlich wirksam zu betrachten sind, ist umstritten. Da das in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zum Ausdruck gelangte Rechtsstaatlichkeitgebot eine nach

---

1) WOLFF, VR I, § 25 VII a 2 (S. 125/126).

2) die Einordnung als Satzung bzw. Sonderverordnung entfällt ohne weiteres.

3) KLEINRAHM-GELLER, LVerf, Anm. 9 zu Art. 70 weisen darauf hin, daß Literatur und Rechtssprechung zu Art. 80 GG zur Auslegung des Art. 70 LVerf herausgezogen werden können .

Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend konkretisierte Ermächtigung in den Landesplanungsgesetzen erfordert, kann es sehr wohl zweifelhaft sein, ob die den Landesplanungsstellen eingeräumte Gestaltungsfreiheit bei der Aufstellung von Programmen und Plänen dem Gebot des Art. 80 GG nicht zuwiderläuft.

Bielenberg[4] kommt für das LPlanG von 1950 zu dem Ergebnis, das Gesetz sei nichtig, da eine hinreichende Bestimmung des Ermächtigungszwecks im Gesetz fehle. Zweck im Sinne der genannten Vorschrift sei die Zielsetzung, die der Verordnungsgeber verfolge. Diese werde jedoch im LPlanG nicht ausgefüllt, sondern vielmehr vorausgesetzt. Die in § 1 LPlanG a. F. aufgeführten Erfordernisse seien Gemeinplätze, deren Berücksichtigung im übrigen auch für eine Reihe weiterer Verwaltungsaufgaben Geltung habe.

Nach Hohberg[5] sind an die Bestimmungen eines Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung nicht so strenge Anforderungen zu stellen wie an Gesetze, die unmittelbar in den Rechtskreis des Staatsbürgers eingreifen. Doch stelle selbst unter weitgehender Berücksichtigung dieses Umstandes § 1 LPlanG kein Programm für die Landesplanung auf, sondern verweise auf anderweitig geregelte bzw. erst noch aufzustellende Grundsätze. Es sei jedoch dem Gesetzgeber aufgegeben, programmatische Aussagen zu machen. Gleichwohl will Hohberg die Rechtswirksamkeit der Ermächtigung nicht an Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG scheitern lassen. Er begründet dies mit der bereits angedeuteten Erwägung, der Verfassungsgeber habe bei Abfassung des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht an die Instrumente der Landesplanung gedacht, sondern habe Auswüchse, wie sie durch das sog. Ermächtigungsgesetz von 1933 ermöglicht worden seien, ausschließen wollen. Die Regelung in Art. 80 GG sei daher auf Rechtsverordnungen zur Durchführung von Gesetzen zugeschnitten. Der Plan unterscheide sich jedoch wesentlich von einer Durchführungsverordnung, da

---

4) BIELENBERG in DVBl 1960, 88 ff. (88).

5) HOHBERG aaO S. 97.

er keine Einzelheiten des Gesetzes ausführe, sondern die Raumordnung konkretisiere. Da der Plan exekutivische Richtlinien ausführe, sei er der Exekutive zuzuordnen, wohingegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausschließlich die Legislative betreffe[6].

Auch Michel[7] kommt nur aufgrund seiner Annahme einer autonomen Rechtsschöpfungsfunktion der Verwaltung für eine leitsatzorientierte Normierung zu einer Verfassungsmäßigkeit der Pläne.

Das BVerfG[8] hält eine Ermächtigung dann nicht mehr für bestimmt genug, wenn nicht voraussehbar ist, in welchen Fällen, mit welcher Tendenz und mit welchem Inhalt eine Rechtsverordnung erlassen werden kann. Das setze regelmäßig voraus, daß der ermächtigten Stelle ein Programm an die Hand gegeben werde.

Wenngleich ein solches Programm nicht bereits in § 1 Abs. 1 und 2 des LPlanG gesehen werden kann, so ergibt doch eine Einbeziehung der materiellen Grundsätze des ROG, daß dem Landesgesetzgeber eine programmatische Bindung vorgegeben ist, aus der sich in eingeschränkter Weise die Tendenz der zu erlassenden Rechtsverordnungen ablesen läßt. Mit Breuer[9] ist in den nach § 3 ROG unmittelbar geltenden materiellen Grundsätzen des § 2 ROG ein Programm zu sehen, das die landesplanerischen Pläne als Rechtsverordnungen strukturell vorprägt und ihnen damit einen verbindlichen Rahmen vorschreibt. Wenn damit

---

6) vgl. dazu die Kritik von KÜHL aaO S. 78, der insbesondere darauf hinweist, daß die Pläne das LPlanG in einem noch viel stärkeren Maße konkretisieren als dies bei den üblichen Durchführungsverordnungen der Fall sei.

7) MICHEL aaO S. 125 ff.

8) BVerfGE 1, 14 ff. (60), U. v. 23.10.1951; 2, 307 ff. (334), U. v. 10.6.1953; 4, 7 ff. (21), U. v. 20.7.1954; 5, 71 ff. (76), U. v. 13.6.1956; 7, 267 ff. (273/274), U. v. 11.2.1958, 7, 282 ff. (302/303), U. v. 5.3.1958; 8, 274 ff. (323), U. v. 12.11.1958; 10, 251 ff. (258), U. v. 15.12.1959; 14, 174 ff. (185), U. v. 3.7.1962; 19, 354 ff. (361/362), U. v. 11.1.1966; vgl. auch BVerwGE 4, 24 ff. (46), U. v. 4.7.1956; kritisch zu dieser Rechtsprechung MENGER-ERICHSEN in VerwArch Bd. 57, S. 157 ff. (178).

9) BREUER aaO S. 230.

auch noch ein beachtlicher Spielraum an Gestaltungsfreiheit bleibt, so ist dies unter Berücksichtigung der Sonderfunktion raumgestaltender Pläne mit den in Art. 80 GG normierten Rechtsstaatsgrundsätzen durchaus vereinbar. Trifft dies aber zu, so ist Hohberg jedenfalls insoweit beizupflichten, als er die diesbezüglich an Rechtsnormen in Gestalt von Plänen zu stellenden Anforderungen im Vergleich zu anderen Rechtsverordnungen einschränkt[10]. Als Ergebnis ist damit festzuhalten, daß die Pläne in Gestalt von Rechtsverordnungen auch den geltenden formellen Rechtsstaatlichkeitsanforderungen an die Wirksamkeit von Ermächtigungen für den Erlaß von Rechtsverordnungen genügen.

II. Veröffentlichung

Weiteres Wirksamkeitserfordernis der Pläne ist eine nach rechtsstaatlichen Bedingungen unbedenkliche Form der Verkündung. Jede Norm bedarf wegen ihrer umfassenden Wirkung gegenüber einem unbestimmten Betroffenenkreis einer allgemeinen Kundgabe[11]. Sie ist daher in einer Art und Weise zu veröffentlichen, die allen jemals als Betroffenen in Betracht kommenden Personen die inhaltliche Kenntnisnahme ermöglicht. Regelmäßig ist dies bei Veröffentlichung in den üblichen Publikationsorganen wie Gesetz- und Verordnungsblättern gewährleistet. Allerdings können auch andere Formen der Bekanntmachung als zulässig gelten, soweit der Zweck allgemeiner Kundgabe gesichert ist. Allgemeine Anerkennung hat daher gefunden, daß es dem Gesetzgeber freisteht, für bestimmte Arten von Rechtsverordnungen andere Publikationsformen festzulegen, sofern nur eine hinreichende Bekanntmachung der Norm gesichert ist[12]. Allerdings

---

10) HOHBERG aaO S. 97.

11) OBERMAYER, Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, S. 53.

12) VOLKMAR aaO S. 180, BREUER aaO S. 231; OVG Münster E 19, 55 ff. (55), U. v. 24.7.1963; OVG Münster in

genügt nach Wolff die Veröffentlichung in einem Ministerialblatt in der Regel nicht; sie sei vielmehr ein Indiz dafür, daß es sich nicht um eine Rechtsverordnung, sondern um eine Verwaltungsverordnung handele[13]. Für Nordrhein-Westfalen entspricht diese Aussage der gültigen Rechtslage, indem Art. 71 Abs. 2 LVerf die Verkündung von Rechtsverordnungen im Gesetz- und Verordnungsblatt vorschreibt. Eine andere als die regelmäßige Verkündungsform läßt die LVerf nicht zu.
Gemessen an diesen zwingenden Erfordernissen ist die landesplanerische Veröffentlichungspraxis unzureichend. Wenn die Landesentwicklungspläne und die Genehmigung von Gebietsentwicklungsplänen im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekanntgemacht werden[14], wie dies § 19 Satz 1 LPlanG vorschreibt, so verstößt dies gegen zwingende formelle Anordnungen. Die bislang in Nordrhein-Westfalen ergangenen landesplanerischen Pläne entbehren somit, soweit sie nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht wurden, der Rechtswirksamkeit. Sollen sie rechtsverbindliche Wirkungen zeitigen, so bedürfen sie der näher erläuterten ordnungsmäßigen Verkündung.
Formell einwandfrei ist dagegen die Bekanntmachung der Verbindlichkeitserklärung von Gesamtplänen gemäß § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet im Gesetz- und Verordnungsblatt, so daß die Rechtsverbindlichkeit dieser Pläne bedenkenfrei ist.

DÖV 1958, 236 ff. (236), U. v. 19.11.1957; VGH Kassel in DVBl 1965, 811 ff. (812), U. v. 17.4.1964; BVerwGE 25, 104 ff. (106), U. v. 23.9.1966.

13) WOLFF, VR I, § 28 Ia3.(S. 136) 7. Aufl.

14) vgl. Landesentwicklungsplan I, v. 28.11.1966 und Landesentwicklungsplan II vom 3.3.1970 (SMBl NW 230).

§ 15 Die Beachtung der institutionellen Selbstverwaltungsgarantie als materielle Wirksamkeitsvoraussetzung

Untergesetzliche Rechtsnormen unterliegen neben formellen auch materiellen Wirksamkeitsvoraussetzungen. So macht sie ein inhaltlicher Verstoß gegen höherrangiges Recht rechtswidrig und damit unwirksam. Die hier in Rede stehenden Pläne könnten infolge einer Verletzung des Art. 28 Abs. 2 GG der Rechtswirksamkeit ermangeln. Ob und inwieweit die Zielsetzungen der Landesplanung und die zu ihrer Durchsetzung erforderlichen Maßnahmen der Landesplanungsbehörden gegen das den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistete Selbstverwaltungsrecht verstoßen, soll im folgenden näher untersucht werden.

I. Die Bindungswirkung der Landesplanung gegenüber der gemeindlichen Selbstverwaltung

Bullinger nennt die Selbstverwaltung zutreffend einen Störungsfaktor für jede übergreifende Planung. Gleichermaßen gilt andererseits, daß die Träger der Selbstverwaltung durch zentrale Planung in ihrer Substanz bedroht werden können[15]. Dieser pauschale Aufriß der Problematik ist nach der rechtlichen und faktischen Seite hin zu ergänzen.
Ausgangspunkt für eine nähere Bestimmung von Inhalt und Umfang der gesetzlich normierten Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung ist § 5 ROG. Gem. § 5 Abs. 1 ROG stellen die Länder für ihr Gebiet übergeordnete und zusammenfassende Programme oder Pläne auf. Nach § 5 Abs. 2 ROG müssen diese Programme und Pläne unbeschadet weitergehender bundes- und landesrechtlicher Vorschriften diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung ent-

---

15) BULLINGER, Umbildung des Verwaltungsrechts durch Planung in der DDR, in Kaiser, Planung I, S. 189 ff. (194); ähnlich auch KÖLBLE in Kaiser, Planung I, S. 91 und KAISER in Kaiser, Planung I, S. 26.

halten, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 ROG erforderlich sind. Die in diesen Programmen und Plänen enthaltenen Ziele sind u. a. auch von den Gemeinden und Gemeindeverbänden bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, zu beachten (§ 5 Abs. 4 ROG i. V. m. § 4 Abs. 5 ROG). Diese Vorschrift ist unmittelbar geltendes Recht[16] und in ihrer unmittelbaren Wirkung keinesfalls auf den Bereich der Bundesbehörden beschränkt[17].

Im LPlanG hat die Bindungswirkung der Programme und Pläne ihren Ausdruck in den §§ 10 Satz 1, 11 Abs. 5, 13 Abs. 5, 15 Abs. 1 und § 16 LPlanG gefunden.

Gem. § 10 Satz 1 LPlanG wird das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschlossen. Die damit zum Ausdruck gelangte Bindung der Gemeinden an die im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen versteht sich von selbst. Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne werden gem. § 11 Abs. 5 und 13 Abs. 5 LPlanG mit ihrer Bekanntgabe Richtlinien für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben. Eine besondere Umschreibung der Bindungswirkung landesplanerischer Pläne im Hinblick auf die Bauleitplanung der Gemeinden enthält § 15 Abs. 1 LPlanG. Nach dieser Bestimmung sollen sich die Gemeinden bei der Bauleitplanung nach dem Landesentwicklungsprogramm, den Landesentwicklungsplänen und den Gebietsentwicklungsplänen richten. Wenngleich die verhältnismäßig unverbindliche Fassung des § 15 Abs. 1 LPlanG ("sollen") dies nahezulegen scheint, handelt es sich bei der betreffenden Bestimmung jedoch nicht um eine "Sollvorschrift" im

---

16) ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Rdn. 11 und 13 zu § 5; NOUVORTNE in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 41; BREUER aaO S. 220; KLEIN aaO S. 40.

17) BRÜGELMANN-ASMUSS, ROG, Anm. I 2 b zu § 5 betrachten

Gegensatz zu den "Mußvorschriften" der §§ 5 Abs. 4 ROG und 1 Abs. 3 BBauG. § 15 Abs. 1 LPlanG ist nämlich gleichsam Leitsatz für das im § 15 Abs. 2 bis Abs. 7 LPlanG in Einzelheiten geregelte Abstimmungsverfahren zwischen den Gemeinden als den Trägern der Planungshoheit und den für die Landesplanung zuständigen Stellen. Nach § 15 Abs. 6 Satz 2 LPlanG wird dieses Verfahren dadurch abgeschlossen, daß die Landesplanungsbehörde ihre Entscheidung der für die Genehmigung der Bauleitpläne gem. §§ 6 und 11 BBauG zuständigen höheren Verwaltungsbehörde mitteilt. Damit mündet das Abstimmungsverfahren in das allgemeine Genehmigungsverfahren für die Bauleitpläne der Gemeinden, in dem die höhere Verwaltungsbehörde ohnehin an die zwingenden Vorschriften der §§ 5 Abs. 4 ROG und 1 Abs. 3 BBauG gebunden ist. § 15 Abs. 1 LPlanG kann demnach nicht als "Sollvorschrift" ausgelegt werden[18]. Schließlich wird die in § 15 Abs. 1 LPlanG umschriebene Bindungswirkung für die gemeindlichen Bauleitpläne ergänzt durch § 16 LPlanG, wonach die Landesregierung verlangen kann, daß die Gemeinden auch ihre bereits genehmigten Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anpassen.
Diese verbindliche Wirkung[19] der Programme und Pläne gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung verdeutlicht die vielfältigen Einflußmöglichkeiten der Landesplanung im Tätigkeitsbereich der Gemeinden[20]. Zinkahn-Bielenberg unterscheiden in diesem Zusammenhang einen positiv gestaltenden und negativ abwehrenden Funktionsbereich der Landesplanung. Positiv gestaltend sei die Tätigkeit der Landesplanung u. a. dann, wenn sie die Funktion einer Gemeinde bestimme bzw. auf die Art und das Maß der bau-

---

§ 5 Abs. 4 ROG lediglich als Anweisungsnorm an den Landesgesetzgeber.

18) vgl. KLEIN aaO S. 41.

19) BREUER aaO S. 221; ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Rdn. 14 zu § 5; a. A. BRÜGELMANN-GRAUVOGEL, BBauG Anm. IV 4 zu § 1 .

20) SCHOLTISSEK, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, in DVBl 1968, S. 825 ff. (825); KÖTTGEN, Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, S. 78.

lichen Nutzung Einfluß nehme[21]. Um den negativ abwehrenden Funktionsbereich der Landesplanung handele es sich dagegen, wenn einer Gemeinde die vermehrte Ausweisung von Industrie- und Gewerbeflächen, die allgemeinen landesplanerischen Zielsetzungen zuwiderläuft, untersagt werden solle[22]. Dieser Beschränkung der Bauleitplanungshoheit[23] entsprechen einschränkende Bindungen im Bereich der gesetzesunabhängigen Gemeindeverwaltung, wie etwa auf dem Gebiet der gemeindlichen Wirtschaftsförderung[24] und des gemeindlichen Einrichtungswesens. Diese weitreichende Bindung der Gemeinden und Gemeindeverbände an die in Programmen und Plänen konkretisierten Zielsetzungen der Landesplanung läßt zweifeln, ob diese Einschränkungen noch mit der im Grundgesetz normierten Selbstverwaltungsgarantie vereinbar sind.

II. Bisherige Meinungen zur Vereinbarkeit der landesplanerischen Bindungswirkung gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung mit Art. 28 Abs. 2 GG.

Soweit dieses Problem im Schrifttum überhaupt erörtert wird, wird ein Verfassungsverstoß zumeist abgelehnt. So hält Hohberg, der die Notwendigkeit von Landesplanungsgesetzen gerade im Hinblick auf die Bindung der Selbstverwaltungskörperschaften im Bereich der gesetzesvollziehenden und der gesetzesfreien Verwaltung für gerechtfertigt erachtet[25], die landesplanerischen Bindungswirkungen für vereinbar mit Art. 28 Abs. 2 GG. Aus der Stellung der Gemeinden im Staat und zu ihren

---

21) ZINKAHN-BIELENBERG-ERNST, BBauG, S. 109 Rdn. 125.

22) DIES. aaO S. 109 Rdn. 126.

23) vgl. etwa MÜLLER, Städtebau und Landesplanung im Rheinland, in Rf u RO 1961, 215 ff. (219/220); ERNST, Grundsätze der Neugestaltung des Baurechts, in DÖV 1961, 561 ff. (561); NAU, Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, in DÖV 1962,533 ff (533).

24) ADENAUER, Wirtschafts- und Verkehrsförderung, in Peters, HKWP Bd. 3, 898 ff. (901).

25) HOHBERG aaO S. 15.

Nachbargemeinden leite sich ihre Verpflichtung zur Anpassung an übergeordnete und überörtliche Planung ab[26]. Diese Pflichtigkeit folge aus dem gebietskörperschaftlichen Nachbarrecht, das auf demselben Grundgedanken beruhe wie das privatrechtliche Nachbarrecht und das Gebot der Bundestreue zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander[27]. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden sei jedenfalls dann nicht verletzt, wenn die Landesplanung der Gemeinde hinreichend Raum zur eigenverantwortlichen Planungstätigkeit belasse und den von landesplanerischen Maßnahmen betroffenen Gemeinden ein Anhörungsrecht gewährt werde[28].

Unter Berufung auf die von Hohberg vertretene Einordnungspflicht der Einzelräume in den Gesamtraum verneint Kühl einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG[29]. In offenbarem Widerspruch dazu äußert er jedoch an anderer Stelle, es sei noch ungeklärt, ob die Legitimation durch die Landesplanungsgesetze einer verfassungsrechtlichen Nachprüfung dahin standhalte, daß Raumordnungsprogramme und -pläne die Planungen der Selbstverwaltungskörperschaften binden könnten, und zwar so weitgehend, daß bereits aufgestellte Planungen, die den Zielen der Landesplanung zuwiderlaufen, nicht ausgeführt werden dürften[30].

Nau stellt die Frage nach den etwaigen Schranken der Landesplanung unter dem Gesichtspunkt der Zulässigkeit von landesplanerischen Funktionsbestimmungen der Gemeinden. Die gemäß § 1 Abs. 3 BBauG und den Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes möglichen weitreichenden Eingriffe in das strukturelle Gefüge der Gemeinden verstießen jedoch nicht gegen die Selbstverwaltungsgarantie, da die Bauleitplanung nicht Bestandteil der Selbstver-

---

26) DERS. aaO S. 34.
27) DERS. aaO S. 45.
28) DERS. aaO S. 34.
29) KÜHL aaO S. 80.
30) KÜHL aaO S. 71.

waltung im engeren Sinne sei[31]. Mit der Bestimmung der Funktion einer Gemeinde werde dieser lediglich ein Rahmen gesetzt, doch müsse insoweit Raum für eine eigenverantwortliche Planung im Gemeindegebiet belassen werden[32]. Die unverrückbare Schranke der Landesplanung sieht Nau dort, wo diese aufhören würde, rahmensetzende Leitplanung zu sein.

Für Verfassungswidrigkeit tritt offenbar Gönnenwein ein, wenn er ausführt, die Landesplanung sei in jeder Form geeignet, die letzte Spur einer Gebietshoheit der Gemeinden zu vernichten[33]. Köttgen will ersichtlich "den sich abzeichnenden Konflikt zwischen landesplanerischen Ansprüchen und dem verfassungsrechtlich garantierten Modell kommunaler Selbstverwaltung"[34] zugunsten der Selbstverwaltung entschieden wissen. Seine für den Bereich der Wirtschaftsförderung durchgeführte Untersuchung verdeutlicht insbesondere die Tragweite des von der Landesplanung erhobenen Anspruchs, alle auch nur potentiell raumwirksamen Maßnahmen der Verwaltung zu beeinflussen[35]. Dieser zweidimensionale Dirigismus zehrt nach Köttgen an der ohnehin gefährdeten Substanz der Selbstverwaltungsgarantie[36]. Angesichts dieser kollidierenden Interessen von Landesplanungsrecht und Verfassungsgarantie sei dem Art. 28 Abs. 2 GG der Vorrang einzuräumen[37].

---

31) NAU, Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, in DÖV 1962, 533 ff. (533).

32) so auch KÖHNEN aaO S. 114/115.

33) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht S. 70; eine eingehende Auseinandersetzung mit diesem Problem fehlt jedoch.

34) KÖTTGEN aaO S. 71.

35) DERS. aaO S. 63.

36) DERS. aaO S. 74.

37) DERS. aaO S. 88; entgegen der hier gegebenen Darstellung äußern ZINKAHN-BIELENBERG-ERNST, BBauG, Rdn. 128 im Anhang zur Einleitung, die Frage der substantiellen Beeinträchtigung der gemeindlichen Selbstverwaltung werde von KÖTTGEN nicht abschließend beantwortet.

Nouvortne macht zunächst deutlich, daß die Raumordnung als wesensmäßig überörtliche und übergeordnete Planung den Gemeinden keine von ihnen bislang wahrgenommene Aufgabe entziehe, da sie sich als räumliche Komponente staatlicher Gesamtverantwortung darstelle[38]. Formal enthalte die Raumordnung die staatliche Konzeption für die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates in räumlicher Beziehung. Insoweit sei sie nur die Beschränkung der vorgegebenen Grenzen eigenverantwortlicher Betätigung der Gemeinden. Soweit dagegen Raumordnungsentscheidungen das Ermessen und die gesetzesfreie Verwaltung in rein örtlichen Angelegenheiten binden sollten, seien sie mit der Selbstverwaltungsgarantie unvereinbar[39]. Die Tragweite dieser Feststellung sei jedoch gering, da verfassungsrechtlich nur der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden geschützt sei. Entscheidungen von rein lokaler Bedeutung seien aber gerade ohne Belang für die Raumordnung[40]. Für rechtlich ausgeschlossen erachtet er dagegen, eine bestimmte Kommunalaufgabe, wie etwa die Wirtschaftsförderung im üblichen Rahmen, ganz zu verbieten[41]. Eine Verfassungswidrigkeit wird von Nouvortne im Ergebnis verneint.

Nach Breuer muß den Gemeinden ein nennenswerter Spielraum eigenverantwortlicher Einflußnahme auf die Gestaltung des Gemeindegebietes verbleiben. Eine umfassende und ins einzelne gehende Festlegung nahezu aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die Landesplanung hält er jedoch für mit der Selbstverwaltungsgarantie nicht mehr vereinbar[42].

Bielenberg beschränkt seine Untersuchung auf die Bindung der gemeindlichen Bauleitplanung durch die Landesplanung.

---

38) NOUVORTNE aaO S. 41.
39) DERS. aaO S. 43.
40) DERS. aaO S. 44.
41) DERS. aaO S. 46.
42) BREUER aaO S. 215.

Während Grundsätze und Ziele der raumpolitischen Gestaltung die kommunale Selbstverwaltung nicht beeinträchtigen, da die Funktionsbestimmung einzelner Gebietseinheiten unter gesamträumlichen Gesichtspunkten nicht Aufgabe der Selbstverwaltungskörperschaften sei, müsse bei Gebiets-, Regional- und Bezirksplänen von einer Einwirkung in den kommunalen Aufgabenbereich ausgegangen werden. Eine Einschränkung der gemeindlichen Bauleitplanungshoheit nach Maßgabe des § 1 Abs. 3 BBauG hält er jedoch für verfassungsgemäß, soweit die Landesplanung der Gemeinde noch einen Raum für eigenverantwortliche Gestaltung belasse. Keinesfalls dürfe die Landesplanung jedoch in diesen Bereich eingreifen oder ihn gar zu ersetzen versuchen[43].

Nach Hendler ist eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch Raumordnungspläne dann anzunehmen, wenn diese Pläne unter Aufgabe des ihnen rechtlich zugewiesenen überörtlichen Charakters die städtebauliche Entwicklung so weit determinieren, daß den Gemeinden kaum noch Entscheidungs- oder Gestaltungsspielraum im Hinblick auf ihre selbstverantwortlich durchzuführende Ortsplanung verbleibt. Eine derartige Vorwegregelung der örtlichen Planungsgegenstände überschreitet seiner Meinung nach die Grenze des Wesensgehalts der gemeindlichen Planungshoheit[44].

Nach Klein ist der gesetzliche Rahmen,in dem sich nach Art. 28 Abs. 2 GG alle Eingriffe der Landesplanung in die Planungshoheit der Gemeinden zu bewegen haben, gegeben durch die die Anpassungspflicht begründenden Vorschriften insbesondere des ROG (§ 5 Abs. 4), des BBauG

---

43) BIELENBERG, Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in DÖV 1969, 376 ff. (382). Für Vereinbarkeit der Bindungswirkung mit Art. 28 Abs. 2 GG treten auch ein: WOLFF, VR II, § 86 VIII d 1 (S. 206), VR III, § 157 I a (S. 260); MEYER, Gemeinde und Bürger im neuen Baurecht, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, S. 236; VON DER HEIDE, Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft? DÖV 1968, 408 ff. (410).

44) HENDLER, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, S. 45.

(§ 1 Abs. 3) und der einzelnen Landesplanungsgesetze, die in Gesetzesform aufzustellenden, regelmäßig abstrakt-generellen, das gesamte Landesgebiet erfassenden raumordnungspolitischen Grundsatzziele sowie bei gesetzlicher Regelung des Zielaufstellungsverfahrens, des Bekanntmachungsverfahrens und der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Aufstellung der nicht rechtssatzförmigen Unterziele. Bei einer derart organisierten Landesplanung, wie sie nach der Neufassung des LPlanG nunmehr gegeben ist, bestehen seiner Auffassung nach keine verfassungsrechtlichen Bedenken aus Art. 28 Abs. 2 GG. Daß im übrigen nicht in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingegriffen werde, bedürfe keiner näheren Darlegung[45].

Schultze, für den Bauleitplanung und Landesplanung nach Aufgabe, Leitbild, Planungsgegenständen und Planinhalten weitgehend übereinstimmen, geht davon aus, daß sich die Belange der örtlichen Gemeinschaft zum großen Teil nicht mehr mit den Gemeindegrenzen decken und kommunale und staatliche Aufgaben kaum noch als Gegensatz verstanden werden können. Dies bestätige die Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG, wonach eine Angelegenheit nicht schon dadurch ihre spezifische Beziehung zur örtlichen Gemeinschaft und damit den Schutz der Selbstverwaltungsgarantie verliere, daß sie von Umständen außerhalb des Gemeindegebietes abhängig sei oder über dieses hinauswirke und auch die Interessen der größeren staatlichen Gemeinschaft berühre[46]. Die Grenze, die der Landesplanung verfassungsrechtlich gezogen werde, decke sich im übrigen völlig mit derjenigen, die sich aus dem BBauG ergebe. Der vom Bundesbaugesetz geschützte Bereich stimme demnach mit dem Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie auf dem Gebiet der Bauleitplanung überein. Es könne daher auch keine Rede davon sein, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung das Planungsrecht der Gemeinden einschränkten. Das kommunale Planungsrecht sei nicht

---

45) KLEIN aaO S. 100/101.

46) SCHULTZE, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 77.

nur nach dem BBauG, sondern auch gem. Art. 28 Abs. 2 GG von vornherein an diese Ziele gebunden. Das Recht, Bauleitpläne aufzustellen, und die Pflicht, sie den Zielen der Landesplanung anzupassen, machten erst zusammen den Umfang der Bauleitplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft aus. § 1 Abs. 3 BBauG sei insofern in Art. 28 Abs. 2 GG integriert. Hiervon bleibe jedoch unberührt, daß es allein Aufgabe der Gemeinden sei, die Bodennutzung durch Pläne zu lokalisieren, zu detaillieren und für jedermann rechtsverbindlich zu machen, was für die Ziele u. a. bedeute, daß sie nur einen Rahmen abstecken dürften[47]. Daraus folge, daß diese Bestimmungen, wenn auch nicht im einzelnen, so doch als Ganzes durch die Gemeinden ausfüllungsfähig und -bedürftig, jedenfalls auf eine solche Ausfüllung hin angelegt sein müßten. Insbesondere müßten sie den Gemeinden Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Gestaltung übrig lassen und dürften sie nicht darauf beschränken, nur zwischen vorgegebenen rechtlichen Möglichkeiten zu wählen[48].

III. Eigene Lösung

Eine Auseinandersetzung mit den vorstehend wiedergegebenen Meinungen im Schrifttum, die einen Beitrag zur Klärung der aufgeworfenen Frage leisten soll, hat vorab den Inhalt der verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie zu bestimmen. In Anbetracht des umfassenden Schrifttums zu diesem Fragenbereich kann dies im Rahmen der vorliegenden Untersuchung jedoch nur in Gestalt einer knappen Zusammenfassung geschehen. Erst im Anschluß daran kann die Feststellung getroffen werden, ob die Bindung der Bauleitplanung und der sonstigen Bereiche des kommunalen Wirkungskreises an die Maßstäbe und Kategorien der Landesplanung verfassungs-

---

47) SCHULTZE aaO S. 78.
48) DERS. aaO S. 71.

gemäß ist bzw. wo die Grenzen zur Verfassungswidrigkeit abzustecken sind.

1. Der Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

Jede Erörterung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts hat von der Grundgesetznorm des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 auszugehen. Danach muß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Entgegen häufig geäußerter Meinung enthält diese Vorschrift keine Legaldefinition des Selbstverwaltungsrechts[49]. Lediglich einige Begriffsmerkmale werden in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hervorgehoben; im übrigen wird jedoch der Selbstverwaltungsbegriff vom Verfassungsgeber vorausgesetzt[50].

Ob die Selbstverwaltungsgarantie Grundrechts- oder grundrechtsähnlichen Charakter hat oder ob sie ausschließlich als Garantie institutioneller Art zu betrachten ist, ist nach wie vor ungeklärt. Mehrheitlich wird allerdings der Charakter einer institutionellen Garantie angenommen[51].

---

49) BK, Anm. II 2 zu Art. 28 Abs. 2 GG, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG, Rdn. 27 zu Art. 2 GG; v. MANGOLDT-KLEIN, GG, S. 704; SCHÖNE, Bundesverfassung-Landkreisverfassung, in DÖV 1950, 163 ff. (164); BVerfGE 1, 167 ff. (175), U. v. 20.3.1952.

50) SCHOLTISSEK aaO S. 828; BECKER in BETTERMANN u. a., Die Grundrechte, Bd. IV, 2. Hlbd., S. 673 ff. (700).

51) GRAFE, Die kommunale Selbstverwaltung und das Bundesverfassungsgericht, in: Der Städtetag 1951, 125 ff. (127); LOSCHELDER, Die Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1945, in DÖV 1959, 409 ff. (410); BECKER in PETERS, HKWP Bd. 1, S. 140; KORNBLUM, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und hessische Stellenplanverordnung, in DÖV 1962, 847 ff. (848); ZUHORN-HOPPE, Gemeindeverfassung, S. 48; BK, Anm. II 2 a zu Art. 28 Abs. 2 GG; HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts in der BRD, S. 176; LEIBHOLZ-RINCK, GG, Anm. 12 zu Art. 28 Abs. 2 GG; MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG, Rdn. 24 zu Art. 28 Abs. 2 GG; LERCHE, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, S. 105; DERS., Zur Verfassungsposition der Landkreise, in DÖV 1969, S. 46 ff. (49); Zum Unterschied von Institutsgarantie und institutioneller Garantie vgl. SCHOLTISSEK aaO S. 826. SCHOLZ, Das Wesen und die Entwicklung

Die Auffassung, daß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein Grundrecht oder zumindest ein sonstiges subjektives öffentliches Recht enthalte[52], wird zu Recht abgelehnt[53]. Auch aus der Vorschrift des § 91 BVerfGG läßt sich insoweit kein Argument für den etwaigen Grundrechtscharakter gewinnen; hätte die Selbstverwaltungsgarantie nämlich Grundrechtscharakter, so würde die genannte Vorschrift gerade als überflüssig erscheinen müssen. Auch

---

der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, S. 43, Anm. 46; STERN, Verwaltungsreform - Bilanz und Erfolgsbedingungen, in DÖV 1968, S. 853 ff. (856); BRACKER, Kommunale Gebietsreform, in DÖV 1970, 812 ff. (813); MEYER, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, in DÖV 1971, 801 ff. (804); SEIBERT, Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, S. 26 ff.; BETHGE, Der Umfang des Prüfungsmaßstabes des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde, in DÖV 1972, 155 ff. (159); v. UNRUH, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, in DÖV 1972, 16 ff. (19); HOPPE, Verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der kommunalen Gebietsreform, in Städte- und Gemeinderat 1973, 141 ff.; DERS., Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, in Städte- und Gemeinderat 1973, S. 228 ff.; WOLFF, VR II, § 86 VIII (S. 205); zur Abwehrfunktion der institutionellen Garantie vgl. ABEL, Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Bonner Grundgesetzes, S. 61.

52) Zum Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts vgl. WOLFF, VR I, § 43 I c (S. 294), § 43 III c 1 (S. 298); FORSTHOFF, VR I, § 10 3 u. 4, § 14 s b; BACHOF, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, in Gedächtnisschrift für Jellinek, S. 287 ff.

53) SCHEUNER, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. IV, S. 100; GEIGER, Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit und ihre Einwirkung auf die Verfassungsordnung der Länder, in: Verfassung und Verwaltung, in Festschrift für Laforet, S. 261 Anm. 27; NIEMEIER in Juristen-Jahrbuch Bd. 6, S. 109 ff.; nicht völlig eindeutig BECKER in Peters, HKWP Bd. I, S. 113 ff. (140).
BK, Anm. II 1 a zu Art. 28 Abs. 2; MÜTHLING, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, in DÖV 1951, S. 33 ff. (33); ZUHORN-HOPPE, Gemeindeverfassung, S. 51; v. MANGOLDT-KLEIN, GG, S. 705; SCHÄFER, Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, in DÖV 1951, 572 ff. (573);

verkennt eine solche Auffassung völlig den gewandelten Charakter des Selbstverwaltungsrechts, das ja nicht mehr einen gesellschaftlich-politischen Freiheitsraum gegenüber Eingriffsversuchen des absoluten Staates garantiert, sondern ein verfassungsrechtlich gewährtes, an lokaler Selbstbestimmung orientiertes Gestaltungsprinzip mittelbarer Staatsverwaltung ist[54].

Wenn auch in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG der Begriff der Selbstverwaltung nicht verwendet wird, so kann doch nicht zweifelhaft sein, daß sich diese institutionelle Garantie auch und gerade auf die Gemeinden bezieht[55]. Andererseits ist unverkennbar, daß die Gewährleistungsgarantie bei den Gemeinden in stärkerem Maße ausgeprägt ist als bei den Gemeindeverbänden. Den Gemeinden ist nämlich auch die sog. Allzuständigkeit gewährt.[56]

Gegenstand der Gewährleistungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 ist die Befugnis, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst regeln zu können. Entscheidende Bedeutung kommt somit der Frage zu, welche Aufgaben zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählen. Eine präzise Bestimmung dieser Aufgaben begegnet erheblichen Schwierigkeiten. Abstrakt bestehen zwei Möglichkeiten. Einmal könnte der historisch gewachsene Aufgabenkreis der Gemeinden im Zeitpunkt der Normierung der Verfassungsgarantie zugrundegelegt werden. Zum anderen erscheint möglich, den nach der aktuellen Verfassungswirklichkeit bestehenden Aufgabenbereich gemeindlicher Selbstverwaltung als Substrat der Verfassungs-

---

WOLFF, VR II, § 86 VIII c (S. 205); PETERS, Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, in: Staatsbürger und Staatsgewalt Bd. II, S. 208; STERN-PÜTTNER, Die Gemeindewirtschaft, Recht und Realität, S. 141, 142.

54) STERN-PÜTTNER aaO S. 141/142.

55) dies folgt aus der Wendung "auch" in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG; so auch MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG, Rdn. 27 zu Art. 28.

56) BK, Anm. II b zu Art. 28 Abs. 2 GG; v. MANGOLDT-KLEIN, GG, S. 706; ARNDT in DVBl 1951, 297 ff (299); ZUHORN-HOPPE, Gemeinde-Verfassung, S. 52.

garantie zu betrachten. Unzweifelhaft ist jedenfalls, daß es sich um hoheitliche Aufgaben handeln muß, die örtlicher Natur sind. Nach der Rechtsprechung des BVerfG[57] sind nur solche Aufgaben als Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises zu betrachten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können. Begriffswesentlich sind somit der örtliche Bezug der Aufgaben und die Fähigkeit zu eigenverantwortlicher Wahrnehmung[58]. Kennzeichnend für die Selbstverwaltungsaufgaben ist u. a. das Prinzip der Allzuständigkeit[59]. Allerdings erleidet gerade dieser Grundsatz merkliche Einbußen durch die Notwendigkeit, in immer größerem Umfang überörtlich planen zu müssen. Diese umfassenden staatlichen Lenkungsmaßnahmen korrespondieren mit einem einschneidenden Wandlungsprozeß herkömmlicher Aufgabenkategorien, der eine Abgrenzung von örtlichen und überörtlichen Aufgaben immer schwieriger macht[60]. Aus diesem Grunde kann der von Partsch[61] gemachte Vorschlag, der auf eine Differenzierung nach Gegebenheiten und Auswirkungen der konkreten Materie hinausläuft, heute nur noch als eingeschränkt zutreffend erachtet werden. Allgemein greift die Erkenntnis Platz, daß früher anerkannte Kriterien insoweit an Aussagekraft eingebüßt haben [62]. Zutreffend dürfte es sein, die Bestim-

---

57) BVerfGE 8, 122 ff. (134), U. v. 30.7.1958.

58) WOLFF, VR II, § 85 II a (§ 177); § 86 VII a 1 (S.192).

59) WOLFF, VR II, § 86 VII a (§ 192); HESSE aaO S. 176.

60) vgl. dazu auch KLEIN aaO S. 50; SCHULTZE aaO S. 67.

61) PARTSCH, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, in Festschrift für C. Bilfinger, S. 310, unterscheidet überörtlich bedingte Angelegenheiten mit lokalen Auswirkungen und lokal bedingte mit überörtlichen Auswirkungen. Ergänzend führt er als Unterscheidungsmerkmal an, ob und inwieweit eine Aufgabe sachgemäß örtlich erledigt werden kann.

62) BADURA, Rechtsetzung durch Gemeinden, in DÖV 1963, 561 ff. (565), Anm. 43; RIECHELS, Eigenentwicklung, ein planungsstrategisches Problem der Raumordnung,

mung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft unter Berücksichtigung von Entwicklungsgeschichte und aktuellen Verwaltungsnotwendigkeiten vorzunehmen[63], denn nur so kann der Erkenntnis Rechnung getragen werden, daß die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einem fortwährenden Wandel unterliegen[64]. Eine ständige Neubestimmung der gemeindlichen Aufgabenstruktur ist von daher unabdingbar.

Die Befugnis, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, ist den Gemeinden nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Die Bedeutung dieses Gesetzesvorbehalts ist umstritten. Problematisch ist dabei, welchem Satzteil in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die Worte "im Rahmen der Gesetze" zugeordnet werden sollen.

Sie werden[65] entweder auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft oder auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung bezogen[66]. Eine dritte

---

in DVBl 1968, S. 360 ff. (363); BREUER aaO S. 225; WEBER nach VELTMANN, Diskussionsbericht, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 158; KLOTZ, Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, in DÖV 1967, 184 ff. (187); NIEMEIER, in Juristen Jahrbuch Bd. 6, S. 118/119.

63) BERKENHOFF, DasKommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, S. 5; HAMANN, GG, Anm. 6 zu Art. 28 Satz 2 GG; VerfGH nw in DÖV 1955, 248 ff. (250), U. v. 21.8.1954; SCHOLTISSEK aaO S. 828; MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG, Bd. I, Rdn. 30.

64) STERN-PÜTTNER aaO S. 150; EISSING aaO S. 108. Zu weitgehend erscheint jedoch die insoweit von SCHULTZE aaO S, 67/68 vertretene Auffassung. Ausgehend von der verwaltungswissenschaftlichen These, daß die lokalen Verwaltungsaufgaben in hohem Maße mit denen der benachbarten Gemeinden und des weiteren Raumes, der überörtlichen staatlichen Gemeinschaft, übereinstimmten und sich daher kaum noch Aufgaben ihrer Natur nach als entweder dem Staat oder den Gemeinden obliegend unterscheiden ließen, zählt er zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft neben den ortsgebundenen Aufgaben auch solche, die von Umständen außerhalb des Gemeindegebiets abhängig sind, oder über dieses hinauswirken. Voraussetzung sei lediglich, daß sie in der örtlichen Gemeinschaft wurzelten und zu ihr eine spezifische Beziehung hätten.

65) VGH Karlsruhe in DVBl 1951, 288 ff. (289); MÜTHLING

Meinung tritt dafür ein, eine Einschränkbarkeit von Aufgabenbereich und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung anzunehmen[67]. Letzteres ist zutreffend, denn die Annahme eines auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung beschränkten Gesetzesvorbehalte erscheint sinnwidrig. Aufgabenallzuständigkeit und beliebige Einschränkbarkeit des Ausmaßes an Eigenverantwortlichkeit widersprechen einander. Demnach können durch Gesetz sowohl der Aufgabenbereich als auch die Wahrnehmungsmodalitäten festgesetzt werden.
Maßgeblich für die hier zu behandelnde Problematik ist somit das Ausmaß gesetzgeberischer Einschränkungsbefugnis. Anerkannt ist, daß der nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG normierte Gesetzesvorbehalt den Gesetzgeber nicht ermächtigt, nach Belieben diesbezügliche Einschränkungen vorzunehmen[68]. Andererseits kann die Gesamtheit der Normen und Grundsätze, die den historisch gewachsenen Begriff der Selbstverwaltung ausmachen, nicht in dem Sinne als unabänderlich gelten, daß sie in keiner Hinsicht und zu keiner Zeit in ihrem Bestand angetastet werden dürfte[69]. Ein bestimmter Kreis von Selbstverwaltungsaufgaben ist jedoch nach der Rechtsprechung des BVerfG gegen jedwede Einschränkung geschützt. Allerdings hat das Gericht schon sehr früh ausgesprochen,

---

aaO S. 170; SCHÄFER aaO S. 573; MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG, Bd. I, Rdn. 31 zu Art. 28; BVerfGE 1, 167 ff. (175) U. v. 20.3.1952.

66) BECKER in Peters, HKWP Bd. I, S. 113 ff. (142/143); GRAFE aaO S. 156; GENZER, Was bedeutet der Art. 28? in: Der Städtetag 1950, 314 ff. (316); ARNDT aaO S. 299; IPSEN aaO S. 206.

67) LANG, Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung, in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 96; HESSE aaO S. 176; ZUHORN-HOPPE aaO S. 50; THIEME in DVBl 1966, 325 ff. (327); LERCHE, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, S. 99; STERN-PÜTTNER aaO S. 143/144.

68) GELLER-KLEINRAHM, LVerf, Anm. 6 a zu Art. 78.

69) BVerfGE 1, 167 (178), U. v. 20.3.1952.

daß gewisse Erscheinungsformen der Selbstverwaltung sich in besonderen Notlagen Einschränkungen gefallen lassen müssen[70]. In späteren Entscheidungen hat das Gericht zunächst geschwankt zwischen einer stärkeren Berücksichtigung des herkömmlichen Erscheinungsbildes der Selbstverwaltung[71] und der Zulassung von Einschränkungen, die den Kernbereich der Selbstverwaltung unberührt lassen[72]. Schließlich hat es jedoch entscheidend auf die Frage abgestellt, ob der Kern der Selbstverwaltungsgarantie durch staatliche Eingriffe unberührt bleibt[73]. Es stellt sich damit die Aufgabe, den Wesenskern der Selbstverwaltung inhaltlich zu umreißen.

---

70) BVerfGE 1, 167 (178), U. v. 20.3.1952; kritisch zu dieser Formel PETERS aaO S. 206

71) BVerfGE 7, 358 (364), U. v. 29.4.1958; BVerfGE 8, 332 (360), U. v. 2.12.1958; vgl. auch BVerwGE 6, 19 (25), U. v. 22.11.1957; VGH nw OVGE 19, 74 (83), U. v. 21.10.1954.

72) BVerfGE 17, 172 (182), U. v. 26.11.1963; BVerfGE 21, 117 (130), U. v. 17.1.1967; BVerfG in NJW 67, S. 1796, U. v. 18.7.1967.

73) Im Gegensatz dazu vertritt SCHULTZE aaO S. 72 die Ansicht, Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und Wesensgehalt seien identisch. Allerdings folgert er dies aus seiner Grundannahme, daß den Gemeinden bei den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft von zugleich überörtlichem Interesse keine Verwaltungsmaterie an sich garantiert sei, sondern - vergleichbar der Situation, die bei der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG zwischen Bund und Ländern bestehe (S. 70) - nur die Ausfüllung eines Rahmens, das Ordnen der Einzelheiten. Damit fehle es jedoch an der Grundvoraussetzung für die Ansicht, den Gemeinden könnten vom Gesetzgeber bestimmte Aufgaben ganz oder zum Teil weggenommen werden. Falle nämlich die Materie als solche und auch nicht ein sachlicher Teil, sondern die Ausfüllungskompetenz unter die Selbstverwaltungsgarantie, könnten davon selbst durch Gesetz keine Abstriche gemacht werden (vgl. dazu die Kritik von SENDLER in DÖV 1973, 179 ff. (180)).

Art. 19 Abs. 2 GG bietet insoweit keinen brauchbaren Abgrenzungsmaßstab[74]. Auch die vom BVerfG verschiedentlich verwandten Begriffe wie "innerliche Aushöhlung", "Verlust der Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung" und "Führung eines Schattendaseins" sind insoweit ungeeignet[75]. Ansatzpunkt für eine nähere Abgrenzung des Kernbereichs der Selbstverwaltung ist eine Berücksichtigung der historischen Erscheinungsform der Selbstverwaltung[76]. Davon ausgehend ist mit Lerche als Gegenstand der institutionellen Garantie der tatsächlich vorhandene T y p gemeindlicher Aufgaben, nicht jedoch deren realer Umfang zu bezeichnen. Lerche identifiziert mit dem Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie die Gesamtheit der gemeindlichen Zuständigkeitsnormen, die auf ihre typischen Züge reduziert sind[77]. Maßgeblich sei somit, ob der Gemeinde nach einem gesetzlich angeordneten staatlichen Eingriff eine Aufgabe genommen werde, die als aufgabentypisierend bezeichnet werden müsse[78]. Stern-Püttner wollen die historische Betrachtung ergänzen um die Prüfung der Frage, ob eine Angelegenheit nach dem heutigen Stand der Gesellschaft, Zivilisation und Technik noch örtlich sein und als solche in eigener Verantwortung von den Gemeinden bewältigt werden kann. Dabei treten auch sie dafür ein, die Untersuchung auf die typenbestimmenden Merkmale der Selbstverwaltung zu beschränken[79]. Auch Scholz versteht

---

74) so aber v. MANGOLDT-KLEIN, GG, S. 708; entgegen MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG, Rdn. 32 zu Art. 28.

75) BVerfGE 1, 167 (174), U. v. 20.3.1952.

76) SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN, GG, Anm. 8 zu Art. 28 Abs. 2 GG; SCHOLTISSEK aaO S. 828; kritisch dazu aber STERN-PÜTTNER aaO S. 146.

77) LERCHE, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt S. 104; DERS., Zur Verfassungsposition der Landkreise, in DÖV 1969, 46 ff. (48).

78) DERS., Verfassungsfragen, S. 103.

79) STERN-PÜTTNER aaO S. 151.

unter dem Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung die Summe derjenigen Rechtsnormen, die in qualitativ prägender Funktion der Institution Selbstverwaltung ihr typisches und charakteristisches Bild verleiht. Sie stellen demnach nicht auf die historisch überkommene Quantität eigener Aufgaben ab, sondern auf deren typisierende Merkmale[80].

Es läßt sich nach alledem feststellen, daß die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie, wie sie ihren Ausdruck in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gefunden hat, in der aktuellen Verfassungswirklichkeit auf ihr entgegengesetzte Entwicklungstendenzen stößt, die sich als fortschreitender Prozeß einer allgemeinen Entörtlichung kennzeichnen lassen[81]. Die normative Aussage des Art. 28 II S. 1 GG angesichts einer derartigen Entwicklung für obsolet zu erachten, wäre indessen verfehlt. Es gehört vielmehr zum Wesen dieser Grundgesetznorm, daß sie das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht auch gegenüber ihm widerstreitenden Entwicklungsgängen normativ absichern soll[82].

2. Die Grenzen landesplanerischer Bindungswirkung

Nach Darstellung von Bedeutung und Tragweite der in der Verfassung gewährleisteten Selbstverwaltung der Gemeinden ist nunmehr zu untersuchen, ob die gekennzeichneten Bindungswirkungen der Landesplanung gegenüber der lokalen Selbstverwaltung den Wesensgehalt der institutionellen Garantie verletzen. Dabei ist zunächst die Frage zu untersuchen, ob die Landesplanung oder lediglich die Regionalplanung zum Bereich der "Angelegenheiten der

---

80) SCHOLZ, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, S. 55.

81) KÖTTGEN, Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, S. 10.

82) LERCHE, Zur Verfassungsposition der Landkreise, in DÖV 1969, 46 ff. (54).

örtlichen Gemeinschaft" i. S. d. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zählen. Falls das letztgenannte zu bejahen sein sollte, könnte sich ggf. bereits daraus die Verfassungswidrigkeit der in Rede stehenden Regelung herleiten. Allerdings bedeutet eine Verneinung dieser Fragestellung noch nicht die abschließende Feststellung einer Verfassungskonformität. Landesplanung im umfassenden überörtlichen Sinne ist zweifelsohne keine Aufgabe im örtlichen Wirkungsbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung. Umstritten ist insoweit jedoch die rechtliche Einordnung der Regionalplanung, der Klotz den Charakter partieller staatlicher Landesplanung abspricht. Nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hält er eine Zuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften im Bereich der Regionalplanung für unerläßlich. Der Begriff der örtlichen Gemeinschaft lasse sich in Anbetracht veränderter Bezugsverhältnisse nicht mehr auf das historische Gemeindegebiet begrenzen. Schließlich könne eine Aufgabe nicht mehr allein aus dem Grund vom Selbstverwaltungsrecht ausgenommen werden, weil sie einen überörtlichen Bezug habe[83]. Ähnlich argumentiert Schultze[84], wenn er einer Angelegenheit nicht schon deshalb den spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft abspricht und ihr demzufolge auch nicht den Schutz der Selbstverwaltungsgarantie entzieht, wenn sie von Umständen außerhalb des Gemeindegebietes abhängig ist oder über dieses hinauswirkt und auch die Interessen der größeren staatlichen Gemeinschaft berührt[85]. Diese Aussage mag rechtspolitisch gerechtfertigt sein, in der aktuellen Rechtswirklichkeit findet sie jedoch keine Stütze. Die Regionalplanung ist eben nicht zusammengefaßte Bauleit-

---

83) KLOTZ aaO S. 187; vgl. dazu BIELENBERG, Erwiderung auf Klotz, in DÖV 1967, 190 ff. (190); in der Tendenz ähnlich BRÜGELMANN, Auftrag und Versuchung, in: Der Städtetag 1958, 1 ff. (1, 2); ablehnend: EISSING, aaO S. 145; NOUVORTNE in Speyerer Schriften Bd. 27, S. 41; NAU in DÖV 1962, 533 ff. (534).

84) SCHULTZE aaO S. 77.

85) vgl. dazu auch die Kritik von SENDLER aaO S. 180.

planung, sondern partielle Landesplanung. Als solche hat sie unbestritten Auswirkungen auf die jeweilige örtliche Gemeinschaft, doch reicht dieser Tatbestand nicht aus, um die Regionalplanung als örtliche Angelegenheit zu qualifizieren. Nach historischer Bedeutung und aktuellen Gegebenheiten ist die Regionalplanung keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie. Der Gesichtspunkt, daß die gesetzliche Regelung der Landesplanung unter Umständen bereits aus dem Grund verfassungswidrig sei, weil durch sie den Gemeinden eine ihnen zukommende Aufgabe entzogen werde, ist folglich auszuschalten. Ein etwaiger Verfassungsverstoß hat jedoch weiterhin zur Voraussetzung, daß die hier zu erörternde Bindung überhaupt Auswirkungen im garantierten Selbstverwaltungskreis der Gemeinden zeitigt. Würden die landesplanerischen Anordnungen nur die überörtliche Bedeutung von Maßnahmen der Gemeinden erfassen, die dem geschützten Aufgabenkreis nicht zuzuordnen sind, so müßte eine Verletzung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vonvornherein ausgeschlossen werden.
Offensichtlich vertritt Nouvortne[86] diese Auffassung, wenn er die Festlegung der überörtlichen Bedeutung einer kommunalen Gebietskörperschaft oder auch ihres Verhältnisses zu anderen Gemeinden und Gemeindeverbänden als ausschließlich staatliche Aufgabe bezeichnet, bei der der Gesetzesvorbehalt der Selbstverwaltungsgarantie nicht gelte.
Überwiegend wird dagegen die Ansicht vertreten, daß die Bindungswirkung der Landesplanung gegenüber den Gemeinden im Bereich der Bauleitplanung und anderen ortsbezogenen Angelegenheiten eine Einschränkung der eigenverantwortlichen Erledigung von Selbstverwaltungsangelegenheiten bedeute[87]. Allerdings gilt dies im Regelfall

---

86) NOUVORTNE aaO S. 41 - 49. Kritisch dazu HENDLER aaO S. 22.

87) ZINKAHN-BIELENBERG, ROG, Rdn. 11 zu § 5; MEYER aaO S. 230 ff.; BREUER aaO S. 225; NIEMEIER in Juristen Jahrbuch Bd. 6, S. 115.

nicht für alle Programme und Pläne der Landesplanung. Landesentwicklungsprogramm und -pläne, die für das gesamte Landesgebiet aufgestellt werden, und ihrer Funktion nach nur die allgemeinen landesplanerischen Zielsetzungen enthalten, erreichen im Normalfall nicht jenen Grad an Konkretheit[88], aus dem sich bestimmte Bindungswirkungen für einzelne Gemeinden ergeben könnten. Demnach stellt sich das Problem überwiegend im Zusammenhang mit planerischen Festsetzungen, die sich aus den Gebietsentwicklungsplänen ergeben[89].

Es ist somit zu fragen, ob die im einzelnen dargestellten Einschränkungen den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie unberührt lassen, wobei die Bindungen im Bereich der Bauleitplanung im Vordergrund der Betrachtung stehen sollen.

Die Bauleitplanung ist den Gemeinden gem. § 2 Abs. 1 BBauG als in eigener Verantwortung zu erledigende Angelegenheit zugewiesen. Diese gesetzliche Zuweisung läßt den Selbstverwaltungscharakter der Aufgabe unberührt[90]. Aber auch unabhängig von der konkreten Zuweisung durch das BBauG könnte die Aufstellung örtlicher Leitplanungen nur als Selbstverwaltungsangelegenheit gewertet werden[91]. Bauleitplanung kann ihrer Aufgabenstellung nach nur örtliche Planung und damit Angelegenheit der

---

vgl. beispielhaft die den Entscheidungen des OVG Lüneburg in DVBl 1968, S. 388 ff. (U. v. 24.8.1967) und VG Hannover in DVBl 1968, S. 401 ff. (U. v. 26.4.1967) zugrundeliegenden Sachverhalte.

88) zum Erfordernis hinreichender Konkretheit vgl. näher KLEIN aaO S. 161 ff.

89) so auch BIELENBERG, Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in DÖV 1969, S. 373 ff. (382).

90) Die Frage, ob die Ortsplanung ihrem geschichtlichen Werdegang nach als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu betrachten ist, wird nicht einheitlich beantwortet. Bejahend ERNST in Kaiser, Planung III, S. 153; m. E. auch MEYER aaO S. 233; ablehnend dagegen BARTELSPERGER, Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, in DVBl 1967, 360 ff. (365). Eingehend dazu SCHULTZE aaO S. 60 ff.

91) so auch MEYER aaO S. 233; THIEME in DVBl 1966, 325 ff. (327); KNAUP-INGENSTEIN, BBauG, S. 20;

örtlichen Gemeinschaft sein. Jede andere Aussage würde Wesen und Bedeutung der gemeindlichen Leitplanung verkennen.

Die Aussage in § 2 Abs. 1 BBauG wird jedoch durch verschiedene Bestimmungen des Gesetzes erheblich eingeschränkt. Am weitesten geht die bereits mehrfach erwähnte Anordnung in § 1 Abs. 3 BBauG, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind[92]. Weitere Bindungen planerischen Ermessens enthalten die §§ 1 Abs. 4 und 5 sowie die §§ 3 und 4 des Gesetzes[93].

Diese bereits im aufgabenzuweisenden Gesetz festgelegten Beschränkungen der Bauleitplanungshoheit könnten zu der Annahme führen, daß die als selbstverantwortlich übertragenen Aufgaben eben nur im vom Gesetz bestimmten Umfang an der Selbstverwaltungsgarantie teilhaben. Eine solche Annahme würde jedoch verkennen, daß die örtliche Leitplanung auch unabhängig von der durch Gesetz erfolgten Ausweisung als Selbstverwaltungsaufgabe eine Angelegenheit des örtlichen Wirkungsbereichs ist. Die vielfachen Beschränkungen der gemeindlichen Bauleitplanungshoheit geben somit keinen Hinweis auf die rechtlichen Grenzen der Bindungswirkung von Programmen und Plänen der Landesplanung. Ebensowenig enthalten das ROG und das LPlanG eine derartige Aussage. Maßgeblich ist vielmehr, ob die weitreichenden Einwirkungen der Landesplanung in den gemeindlichen Aufgabenkreis den Kern der Selbstverwaltung unberührt lassen.

BREUER aaO S. 182; LANG aaO S. 96; differenzierend RIECHELS aaO S. 363; ablehnend THIEL, in Thiel u. a., Baurecht in Nordrhein-Westfalen, Bd. 1, Anm. 1 zu § 1 BBauG; vgl. auch BVerwGE 6, 342, 344 ff., U. v. 26.5.1958.

92) zweifelnd, ob die so umrissene Sachlage noch dem Begriff der Selbstverantwortlichkeit in § 2 Abs. 1 BBauG gerecht wird, RIECHELS aaO S. 365.

93) dazu ausführlich BREUER aaO S. 183/184.

Wenn die Selbstverwaltung der Gemeinden zutreffend als Gestaltungsfreiheit im ortsbezogenen Wirkungskreis zu kennzeichnen ist, so ist ohne Zweifel jede landesplanerische Anordnung verfassungswidrig, die die Gemeinden so in Einzelheiten bindet, daß diesen für den Entwurf eigener Gestaltungsmodelle kein Spielraum mehr bleibt. Eine totale Bindung der Gemeinden an ein staatlich vorgegebenes Schema gemeindlicher Entwicklung ist mit der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung unvereinbar. Daß andererseits eine Einbettung der gemeindlichen Vorstellungen von Umfang und Ausbau des eigenen Gemeinwesens in das landesplanerische Konzept der Gesamtentwicklung des Landesgebietes zulässig ist, kann nicht zweifelhaft sein. Jede Gemeinde ist als Gebietskörperschaft in die räumliche Gesamtordnung des jeweiligen Bundeslandes eingefügt. Aus der umfassenden staatlichen Planungshoheit folgt, daß gemeindliche Planung nicht in bindungsloser Autonomie vollzogen werden kann. Dies schließt die Feststellung ein, daß sich die Gemeinden überörtlich bedingten Funktionsbestimmungen landesplanerischer Behörden unterordnen müssen. Programme und Pläne der Landesplanung, die den Gemeinden eine je konkrete Entwicklungsfunktion zumessen, müssen demnach als mit der Selbstverwaltungsgarantie vereinbar angesehen werden. Allerdings haben derartige Bestimmungen bereits vollzogene Entwicklungsabläufe und dem Ursprung nach örtlich angelegte Gegebenheiten in Rechnung zu stellen, so daß eine landesplanerische Konzeption, die einer Gemeinde jegliche Fortentwicklung versagt, regelmäßig als Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG betrachtet werden muß.
Riechels, der davon ausgeht, daß jeder Plan notwendigerweise Einwirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung einer Gemeinde enthalten[94] und die als Wohnfläche auszuweisenden Ortsteile festlegen muß, differenziert in

---

94) RIECHELS aaO S. 362.

diesem Zusammenhang nach dem sog. inneren Bedarf der eigenen Bevölkerung und dem Bedarf für den Zuwandererüberschuß. Eine Untersagung der Ausweisung von Wohngebieten für den letzteren Bedarf hält er in Ansehung des Art. 28 GG für unbedenklich. Dagegen nimmt er einen Verfassungsverstoß an, wenn einer Gemeinde versagt wird, für den Bedarf der eigenen Bevölkerung Wohnungsbauflächen auszuweisen[95]. Riechels versucht zwar, ein praktikables Kriterium für die Zulässigkeit von Planbindungen im Bereich der Selbstverwaltung zu erarbeiten, doch geht sein Lösungsansatz insoweit fehl, als der von Art. 28 GG geschützte Bereich der Selbstverwaltung zu eng begrenzt wird.

Allerdings wird man einer landesplanerischen Anordnung, die einer Gemeinde jegliche Möglichkeit zu einer über die Befriedigung des inneren Bedarfs hinausgehende Entwicklung versagt, dann nicht als verfassungswidrig betrachten können, wenn diese funktionale Festlegung geboten ist, um eine sonst drohende Gefährdung allgemeiner Zielsetzung der Landesplanung auszuräumen. In solchen Fällen zwingender Notwendigkeit ist demnach den Planungsbehörden erlaubt, durch planerische Aussagen die Entwicklung einer Gemeinde elementar zu beschneiden. Mit derartigen Festsetzungen in landesplanerischen Plänen, die regelmäßig rahmensetzende Funktion für die Aufstellung von gemeindlichen Flächennutzungs- und Bebauungsplänen haben, erschöpft sich jedoch nicht die Einflußnahme der Landesplanung. Darüber hinaus ist vielmehr zunehmend die Tendenz erkennbar, auch das Wie der städtebaulichen Ordnung zu reglementieren[96].

Soweit derartige Versuche zu detaillierten Festsetzungen führen, die für ihren Anwendungsbereich jegliche Gestaltungsmöglichkeit kommunaler Planungsbehörden ausschliessen, verlassen sie den der Landesplanung zukommenden Funktionsbereich und füllen die den Gemeinden selbstverantwortlich obliegende Aufgabe der Bauleitplanung

---

95) DERS. aaO S. 362.

96) dazu MEYER, Zur gerichtlichen Überprüfung der Bau-

aus. Eine so weitreichende Bindungswirkung aber macht jegliche gemeindliche Gestaltungsfreiheit illusorisch. Sie kollidiert mit § 2 Abs. 1 BBauG und verstößt zudem gegen die institutionelle Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG[97].

---

leitpläne, in DVBl 1968, 492 ff. (494), unter Hinweis auf die Landesplanung in Schleswig-Holstein.

97) Das in § 19 LPlanG a. F. normierte Institut des Flächensicherungsplans begegnete insoweit erheblichen Bedenken. Daß der Gesetzgeber hierauf in der Neufassung des LPlanG verzichtet hat, ist angesichts der oben aufgezeigten Grenzen landesplanerischer Bindungswirkung zu begrüßen.

7. Kapitel

Die sonstigen Mittel der Landesplanung

Die eingehende Betrachtung von funktionaler und rechtlicher Bedeutung der Programme und Pläne im Aufgabenbereich der Landesplanung könnte den Eindruck entstehen lassen, daß sich die Durchsetzbarkeit landesplanerischer Konzeptionen vornehmlich nach planerischen Gestaltungsmitteln ausrichte. Die rechtsdogmatische Relevanz, die den landesplanerischen Plänen in der vorliegenden Arbeit eingeräumt wird, darf jedoch nicht zu der falschen Vorstellung führen, daß sich das Arbeitsinstrumentarium der Landesplanungsbehörden in Programmen und Plänen erschöpfe.
Einen breiten Raum in der Wirklichkeit der Landesplanung nehmen vielmehr auch die verschiedenen Unterrichtungs- und Auskunftspflichten ein, die einerseits der Landesplanung gegenüber bestehen, andererseits den Landesplanungsbehörden gegenüber anderen öffentlichen Stellen obliegen. Die arbeitstechnische Lücke zwischen Aufstellung von Programmen und Plänen sowie Unterrichtungs- und Auskunftspflichten schließen die im LPlanG festgelegten Handhaben vorläufiger Anordnungen. Schließlich entbehrte diese Darstellung der Vollständigkeit, würde sie die Arbeitsmittel der Beratung und des gezielten Einsatzes öffentlicher Mittel unerwähnt lassen[1].
Die beratende und überzeugende Tätigkeit der Landesplanungsbehörden, die in der Anfangsphase landesplanerischer Tätigkeit infolge fehlenden gesetzlich ausgestalteten Instrumentariums nahezu einziges Arbeitsmittel war, ist nach wie vor ein bedeutsames Instrument landesplanerischer Aktivität. Die andere, vom Gesetz nicht

---

1) KÜHL aaO S. 84/85; WAGENER, Das Entwicklungsprogramm Ruhr 1968-1973 als mittelfristiger Handlungsplan der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, in DVBl 1968, S. 357 ff.

einmal erwähnte Möglichkeit, landesplanerische Zielvorstellungen zu verwirklichen, liegt in der Steuerung der Verwendung öffentlicher Mittel in der Weise, daß die Ziele der Landesplanung zwangsläufig möglichst genau beachtet werden. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf das Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 - 1973 und das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 sowie auf deren verwirklichte Planungen verwiesen, die u. a. im Dienst landesplanerischer Ziele stehen[2]. Im folgenden ist auf die Unterrichtungs- und Beratungspflichten sowie die vorläufigen Anordnungen näher einzugehen.

§ 16 Unterrichtungs-, Auskunfts- und Beratungspflichten

Die rahmenrechtliche Vorschrift des § 10 Abs. 3 ROG verpflichtet die Bundesländer, Inhalt und Umfang der Mitteilungs- und Auskunftspflicht über beabsichtigte Planungen und Maßnahmen gesetzlich zu regeln, soweit diese für die Landesplanung Bedeutung haben oder erlangen können[3]. Dieser Vorschrift entspricht die Regelung in § 23 Abs. 1 LPlanG, derzufolge die obersten Landesbehörden alle von ihnen beabsichtigten oder zu ihrer Kenntnis gelangten Maßnahmen und Vorhaben, die für die Raumordnung Bedeutung haben können, der Landesplanungsbehörde so frühzeitig mitzuteilen haben, daß ihr die Wahrnehmung der Belange der Landesplanung noch möglich ist. Zu entsprechenden Mitteilungen sind die nachgeordneten Landesbehörden, die Gemeinden, Gemeindeverbände und die sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gegenüber der Bezirksplanungsbehörde, die kreisangehörigen Gemeinden auch gegenüber dem OKD als unterer staatlicher Ver-

---

2) Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 - 1973 der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Vgl. auch den zweiten "mittelfristigen Handlungsplan" der Landesregierung, das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 und den dazu 1973 erstatteten Halbzeitbericht.

3) beachte die Einschränkung in § 10 Abs. 3 Satz 2 ROG.

waltungsbehörde verpflichtet[4]. Maßnahmen und Vorhaben, die eine Mitteilungs- oder Unterrichtungspflicht begründen, sind insbesondere beabsichtigte Neugründungen von Betrieben, Errichtung von Zweigbetrieben, Standortverlegungen, Betriebserweiterungen und Betriebsstillegung größerer Wirtschaftsunternehmen sowie eine beabsichtigte Zweckentfremdung größerer landwirtschaftlicher Flächen[5]. Die gegenseitige Auskunfts- und Unterrichtungspflicht von Bundes- und Landesbehörden im Bereich der Raumordnung und Landesplanung ist in § 10 Abs. 1 und 2 ROG geregelt.
Mit diesen Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten der verschiedenen Behörden untereinander hat der Gesetzgeber einen Fall der allgemeinen Amtshilfe nach Art. 35 GG näher konkretisiert. Wenngleich Art. 35 Abs. 1 GG bestimmt, daß alle Behörden des Bundes und der Länder sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe[6] zu leisten haben, so ist doch die spezielle Ausgestaltung dieser Verpflichtung im LPlanG nicht von lediglich deklaratorischer Bedeutung. Mit Hohberg sind die Bestimmungen des LPlanG über die Mitteilungspflicht gegenüber der Landesplanung vielmehr als allgemeine Amtshilfeanforderungen zu betrachten, denn jede Vornahme einer Amtshilfemaßnahme bedarf allgemeiner oder auch spezieller Verwaltungsanforderung. Zudem wird durch diese Vorschriften die Bedeutung umfassender qualifizierter Zusammenarbeit aller Behörden im Bereich der Landesplanung unterstrichen.

Während der Mitteilungspflicht der genannten Behörden gegenüber der Landesplanung ohne Aufforderung im Einzelfall nachzukommen ist, erweitert § 24 LPlanG die informatorischen Befugnisse der Landesplanungsbehörden um die sog. Auskunftspflicht, die sich auf die Auskunftserteilung hinsichtlich solcher Planungen von Raumrelevanz erstreckt, die nicht von Behörden, sondern von Privat-

---

4) § 23 Abs. 2 LPlanG.

5) § 23 Abs. 4 LPlanG.

6) eingehender dazu MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, GG, Rdn. 4 u. 6 zu Art. 35 GG.

personen durchgeführt werden. Daß das LPlanG in diesem Zusammenhang die Wirtschaftsunternehmen und Personen außerhalb der behördlichen Zuständigkeitsordnung anspricht, ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit aus der gesetzessystematischen Fassung der §§ 23 und 24 LPlanG.

Die von Hohberg[7] geäußerten Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung sind angesichts eines fehlenden umfassenden Geheimhaltungsschutzes von den öffentlichen Behörden mitgeteilten privaten Planungsabsichten gerechtfertigt. Nach geltendem Recht können die Landesplanungsstellen rechtsverbindlich nur solche Auskünfte von Privatpersonen erlangen, die bereits im Verlauf anstehender Genehmigungsverfahren zur Kenntnis eines Subjekts hoheitlicher Verwaltung gelangt sind. Insoweit würde aber auch die in § 23 Abs. 1 und 2 LPlanG normierte Mitteilungspflicht den öffentlichen Behörden einen erschöpfenden Informationsfluß gewährleisten. Die in § 24 LPlanG intendierte Rechtswirkung ist daher nur zu erzielen, wenn der Landesgesetzgeber diese Regelung um die Anordnung einer sich auf alle im Zusammenhang mit landesplanerischer Tätigkeit zur Kenntnis gelangten Planungsvorhaben von privater Hand beziehende Geheimhaltungsvorschrift erweitert. Ohne die rechtsverbindliche Gewährleistung einer Geheimhaltung enthält der Mitteilungszwang in § 24 LPlanG einen Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG, da es sich hierbei um einen unverhältnismäßigen Eingriff in das verfassungskräftig abgesicherte Persönlichkeitsrecht des betroffenen Bürgers handelt.

Den Unterrichtsungs- und Auskunftspflichten gegenüber der Landesplanung entspricht eine allgemeine Unterrichtungs- und Beratungspflicht der in § 23 Abs. 3 LPlanG aufgeführten Landesplanungsbehörden. Nach dieser Bestimmung unterrichten die Landesplanungsbehörde und die Bezirksplanungsbehörde die Landesplanungsgemeinschaft über wichtige Planungsvorhaben. Diese wiederum unterrichtet

---

7) HOHBERG aaO S. 139.

ihre von einer Planung betroffenen Mitglieder und die betroffenen Gemeinden. Bestandteil dieser Unterrichtungspflicht ist auch die in § 20 LPlanG getroffene Anordnung, daß die Landesregierung dem Landtag im Abstand von 2 Jahren über ihre Absichten auf dem Gebiete der Landesentwicklung und die im Rahmen der angestrebten Landesentwicklung durchgeführten und geplanten Maßnahmen berichtet. Auch diese der Landesplanung gegenüber anderen Behörden obliegenden Unterrichtungs- und Beratungspflichten sind Ausfluß der grundgesetzlich statuierten allgemeinen Amtshilfepflicht.

§ 17 Vorläufige Anordnungen

Die vorläufigen Anordnungen sind ihrer Funktion nach dazu bestimmt, die Gefährdung oder gar Vereitelung landesplanerischer Zielsetzungen durch Verwirklichung von landesplanerischen Erfordernissen zuwiderlaufenden Planungsprojekten zu verhindern. Daß derartige Handhaben zwingende Voraussetzung einer wirksamen Landesplanungstätigkeit sind, verdeutlicht die Erkenntnis, daß jede Konkretisierung von Zielen der Landesplanung in Gestalt von Programmen und Plänen erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Die zumeist unumgänglich langwierigen Aufstellungsverfahren würden ohne die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, vorläufige Anordnungen zu treffen, der Gefahr unterliegen, durch Planungen und sonstige Maßnahmen anderer als der Landesplanungsbehörden überholt zu werden. Vorläufige Anordnungen sind die in §§ 17 und 18 LPlanG normativ umschriebenen Instrumente.

I. Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen nach § 17 LPlanG

Nach § 7 ROG kann die für die Raumordnung zuständige Landesbehörde raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, welche Behörden oder sonstige Stellen im Sinne des § 4 Abs. 5 beabsichtigen, für eine bestimmte Zeit untersagen, wenn

zu befürchten ist, daß die Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Dies gilt allerdings nur für solche Planungen und Maßnahmen, die dem Anwendungsbereich des § 5 ROG unterfallen. Voraussetzung für eine Untersagung ist jedoch, daß die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Zielen der Landesplanung eingeleitet ist[8].

Die Untersagung wird vom Gesetz als Verwaltungsakt behandelt, denn Abs. 2 der Vorschrift bestimmt insoweit, daß Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Untersagung keine aufschiebende Wirkung haben. Die genannten Rechtsmittel setzen aber das Vorliegen eines Verwaltungsaktes voraus. Da mit der Untersagung einer bestimmten raumbedeutsamen Planung oder sonstigen Maßnahme eine Regelung im je konkreten Einzelfall getroffen wird, liegt - jedenfalls dann, wenn in den Zuständigkeitsbereich von Verwaltungsträgern eingegriffen wird, die der Landesplanungsbehörde gegenüber mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet sind, - auch materiell ein Verwaltungsakt vor. Die nähere Ausgestaltung dieses Instituts überläßt das ROG den Landesgesetzen[9]. Lediglich für die Höchstdauer der Untersagung ist ein Zeitraum von zwei Jahren bestimmt[10]. Mit der Neufassung des § 17 LPlanG hat der Landesgesetzgeber der in § 7 Abs. 3 1. Hs. ROG getroffenen Bestimmung Rechnung getragen. Während der in § 21 LPlanG a. F. vorgesehene Widerspruch und die in sachlichem Zusammenhang damit stehenden landesplanerische Veränderungssperre jegliche Anpassung an das erst 1965 in Kraft getretene Rahmengesetz des Bundes vermissen ließen, entspricht § 17 LPlanG in vollem Umfang § 7 ROG. Dementsprechend ist der Widerspruch durch die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen ersetzt worden und die landesplanerische Veränderungssperre überhaupt entfallen[11]. Ebenso wie die

---

8) dazu NIEMEIER in Juristen Jahrbuch Bd. 6, S. 123.

9) § 7 Abs. 3 ROG.

10) § 7 Abs. 3 2. Hs. ROG.

11) vgl. NIEMEIER in Städte- und Gemeinderat 1971,

Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen nach § 7 ROG beinhaltet auch die Untersagung gem. § 17 LPlanG keine endgültige Regelung.
In weitgehender sachlicher Übereinstimmung mit § 7 ROG bestimmt daher § 17 Abs. 1 LPlanG, daß die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministern raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die von Behörden oder sonstigen Planungsträgern i. S. d. § 4 Abs. 5 ROG beabsichtigt sind, für eine bestimmte Zeit untersagen kann, wenn zu befürchten ist, daß die Einhaltung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder ihre bereits eingeleitete Aufstellung, Änderung oder Ergänzung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden. Die Untersagung, die nach Anhörung der Betroffenen von Amts wegen oder auf Antrag eines öffentlichen Planungsträgers, dessen Aufgaben durch die beabsichtigte Planung oder Maßnahme berührt werden, ausgesprochen wird[12], kann verlängert werden; jedoch darf ihre Gesamtdauer zwei Jahre nicht überschreiten[13]. Soweit ihre Voraussetzungen vor Fristablauf ganz oder teilweise weggefallen sind, ist sie aufzuheben[14].

Nach dieser gesetzlichen Neuregelung kann auch die von Niemeier[15] zu dem in § 21 LPlanG a. F. geregelten Widerspruch vertretene Auffassung als gegenstandslos erachtet werden. Mochte die von ihm getroffene Kennzeichnung des landesplanerischen Widerspruchs als eines Zwangsmittels im Anpassungsverfahren der Bauleitplanung gem. § 15 LPlanG angesichts der Tatsache, daß der Widerspruch nach dem Wortlaut des § 21 Abs. 1 LPlanG a. F. auf Planungen, Entscheidungen und Maßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden beschränkt war, noch einen gewissen Ansatzpunkt in der Systematik des Gesetzes finden,

---

310 ff. (313).

12) § 17 Abs. 3 LPlanG.

13) § 17 Abs. 2 LPlanG.

14) § 17 Abs. 4 LPlanG.

15) NIEMEIER in Juristen Jahrbuch Bd. 6, S. 123.

so ist dieser nach der Novellierung des LPlanG entfallen. Nach § 17 Abs. 1 LPlanG können nämlich raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Behörden oder sonstigen Planungsträgern i. S. d. § 4 Abs. 5 ROG bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen untersagt werden. Damit aber ist jegliche Beschränkung auf Planungsmaßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden entfallen

Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen nach § 17 LPlanG ist ebenso wie die in § 7 ROG geregelte vorläufige Anordnung ihrer Rechtsnatur nach als belastender Verwaltungsakt zu qualifizieren[16].

II. Die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 18 LPlanG

Eine weitere Handhabe zur vorläufigen Sicherung landesplanerischer Zielsetzungen bietet die in § 18 LPlanG normierte Möglichkeit. Nach dieser Vorschrift können die Regierungspräsidenten und die Landesbaubehörde Ruhr unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. 1 LPlanG die Baugenehmigungsbehörden anweisen, die Entscheidung über die Zulässigkeit baulicher Anlagen im Einzelfall für einen Zeitraum bis zu 12 Monaten auszusetzen. Die Zurückstellung von Baugesuchen ermächtigt somit die angewiesenen Genehmigungsbehörden dazu, die Entscheidung über die sog. Bebauungsgenehmigung im Einzelfall zurückzustellen. Den Betroffenen gegenüber ist sie ein Verwaltungsakt belastender Natur.

---

16) vgl. S. 173

ZUSAMMENFASSUNG

1. Raumplanung ist die auf strukturelle Beeinflussung des Raumes abzielende Planungstätigkeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften unabhängig davon, ob sie fach-, ortsgebunden oder übergeordnet ist. Raumordnung ist im Gegensatz zur real vorhandenen Raumstruktur die leitbildgerechte Konzeption eines Optimalzustandes künftiger räumlicher Ordnung. In ihrem Dienst stehen Bundes-, Landes-, Gebiets-, Regional- und Ortsplanung als Mittel der Raumplanung, die im Zeichen verfassungsgestaltender Sozialstaatlichkeit zum bevorzugten Gegenstand gestaltender Verwaltung geworden ist.

2. Landesplanung ist nach Aufgabenstellung und Zielsetzung übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung. Sie ist nicht nur Instrument zur Harmonisierung und Koordinierung von Fachplanungen, sondern schöpferische Gesamtschau, die unerwünschte Entwicklungen verhindern und erwünschte ermöglichen soll.
   Landesplanung ist Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung.
   Soweit sie Grundsätze und Ziele der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes oder Teile desselben aufstellt, ist sie materiell Regierungs- und nicht Verwaltungstätigkeit.

3. Die organisationsrechtliche Ausgestaltung der Landesplanung entspricht ihrer Kennzeichnung als Gemeinschaftsaufgabe. Verdeutlicht wird dies durch die herausragende Stellung der Landesplanungsgemeinschaften als Element funktionaler und kommunaler Selbstverwaltung in der Landesplanung.
   Die von ihnen aufzustellenden Gebietsentwicklungspläne sind Instrumente der Gebietsplanung und nicht

der Regionalplanung. Die räumlichen Zuständigkeitsbereiche der Landesplanungsgemeinschaften umfassen nämlich zahlreiche sog. Problemgebiete i. S. d. Regionsbegriffs und bilden daher eine eigene Planungsebene zwischen Regional- und Landesplanung. Allerdings können die Landesplanungsgemeinschaften Regionalplanung betreiben, indem sie Sonderplanungsausschüsse für räumlich begrenzte Planungsaufgaben bilden und/oder die Gebietsentwicklungspläne in räumlichen Teilabschnitten aufstellen. Das LPlanG entspricht damit § 5 Abs. 3 ROG, der den Ländern die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Regionalplanung vorschreibt, soweit diese für Teilräume des Landes geboten erscheint.

4. Die von den Landesplanungsgemeinschaften wahrgenommenen Planungsaufgaben sind ihnen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen. Der über allgemein anerkannte, den Rechtscharakter von Selbstverwaltungsaufgaben unberührt lassende staatliche Eingriffsbefugnisse hinausgehende Vorbehalt der Genehmigung der Gebietsentwicklungspläne durch die Landesplanungsbehörde steht dieser Einordnung nicht entgegen. Zwar ist dem Staat damit im Aufgabenbereich der Landesplanungsgemeinschaften ein sachliches Mitspracherecht eingeräumt, doch kann dieser als Träger der allgemeinen Organisationsgewalt Selbstverwaltungskörperschaften errichten, ohne sie zugleich mit der Fülle jener Rechte auszustatten, die einen ursprünglichen Begriff der Selbstverwaltung ausmachen.

5. Bei den landesplanerischen Festsetzungen in Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungsplänen und Gebietsentwicklungsplänen handelt es sich um hoheitliche Anordnungen, die unmittelbare Rechtswirkungen gegenüber rechtlich selbständigen Subjekten öffentlicher Verwaltung auslösen. Im System externer Verwaltungsanordnungen sind sie als Rechtssätze zu werten, da sie entgegen dem regelmäßigen Erscheinungsbild des Verwaltungsaktes abstrakt-generelle Regelungen enthalten. Diese rechtliche Einordnung ist

trotz aller Unterschiedlichkeit des idealtypischen Erscheinungsbildes von Rechtssätzen einerseits und Plänen der hier vorliegenden Art andererseits gerechtfertigt, da die Rechtsnorm ebenso wie andere typische Verwaltungshandlungsmodelle ihren überkommenen Rechtscharakter weitgehend eingebüßt hat und zum Steuerungsmittel sozialer und wirtschaftlicher Umwandlungsprozesse geworden ist.

6. Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungspläne, die nicht wie das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschlossen werden, bedürfen als Rechtsverordnungen einer dem Maßstab der Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und 70 LVerf entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung. Diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen werden die im LPlanG enthaltenen Ermächtigungen gerecht, da § 1 Abs. 2 und Abs. 3 LPlanG i. V. m. § 2 ROG eine ausreichende programmatische Bindung enthält.
Dagegen ist die Veröffentlichung von Landesentwicklungs- und Gebietsentwicklungsplänen lediglich im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen keine wirksame Verkündung. Die bisher erstellten Planungen bedürfen daher - soweit sie als Rechtsverordnungen zu werten sind - zu ihrer Rechtswirksamkeit der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt.
Die in den Programmen und Plänen der Landesplanung enthaltenen verbindlichen Festsetzungen schränken die Planungshoheit der Gemeinden ein. Sie greifen damit in den diesen gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsbereich ein. Derartige Eingriffe sind jedoch unbedenklich, solange nicht der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung berührt wird. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn den Gemeinden nach einem gesetzlich angeordneten Eingriff eine Aufgabe entzogen wird, die als aufgabentypisierend gelten kann. Für die Bindungswirkung landesplanerischer Festsetzungen folgt hieraus, daß jede landesplanerische Anordnung verfassungswidrig ist, die die Gemeinden einer totalen Bindung an ein staatlich vorgegebenes Schema gemeindlicher Entwicklung unterwirft.

Andererseits ist jedoch eine Einbettung der gemeindlichen Vorstellungen von Umfang und Ausbau des eigenen Gemeinwesens in das landesplanerische Konzept der Landesentwicklung zulässig.

7. Weitere Möglichkeiten, die Ziele der Raumordnung praktisch umzusetzen, bieten der Einsatz öffentlicher Mittel und die damit verbundene intensive Beratungstätigkeit der landesplanerischen Behörden sowie die im Gesetz eingehend geregelten Mitteilungs-, Unterrichtungs- und Auskunftspflichten. Als vorläufige Anordnungen, die die Gefährdung oder gar Vereitelung landesplanerischer Zielsetzungen durch Verwirklichung von Planungen, die nicht im Einklang mit den Zielen der Raumordnung stehen, verhindern sollen, sieht das LPlanG die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen und die Zurückstellung von Baugesuchen vor. Beide Instrumente sind als belastende Verwaltungsakte zu werten.

L e b e n s l a u f

Am 9. Mai 1943 wurde ich als erstes von zwei Kindern des Angestellten Josef Fruhen und seiner Ehefrau Maria, geb. Rammroth, in Velmede geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.
Von 1950 bis 1954 besuchte ich die Volksschule in Velmede und Olsberg. Ostern 1954 wurde ich in das Gymnasium Petrinum Brilon aufgenommen. Dort bestand ich am 5. März 1963 die Reifeprüfung.

Das Studium der Rechtswissenschaft begann ich im Sommersemester 1963 an der Philipps-Universität Marburg. Nach drei Semestern setzte ich das Studium an der Wilhelms-Universität Münster fort. Nach weiteren fünf Semestern legte ich am 30. Sept. 1967 vor der Prüfungskommission des Justizprüfungsamtes bei dem Oberlandesgericht Hamm die erste juristische Staatsprüfung ab.

Mit Beginn des Jahres 1968 trat ich in den juristischen Vorbereitungsdienst ein. Im Sommersemester 1968 studierte ich an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. In der Folgezeit war ich bis Ende 1969 zur Erstellung vorliegender Dissertation beurlaubt. Anschließend setzte ich die Referendarausbildung fort.
Am 24. März 1970 heiratete ich meine Frau Helga, geb. Dumpe.
Die zweite juristische Staatsprüfung bestand ich am 9. März 1973 vor dem Landesjustizprüfungsamt Nordrhein-Westfalen.

Mit Wirkung vom 2. April 1973 wurde ich zum Richter ernannt und dem Verwaltungsgericht Arnsberg zugewiesen.